

2007

REVISJONSRAPPORT 5 I/F - 04

Avgitt september 2007



**Forvaltningsrevisjons-
prosjektet**

**Byggesak-
ulovlighetsoppfølging**



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Byggesak - ulovlighetsoppfølging*.

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi retter en takk til Byrådsavdeling for byutvikling v/Etat for byggesak og private planer for deres bidrag underveis i prosessen.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av ansatte ved seksjon for forvaltningsrevisjon.

Bergen 24.september 2007

Ole Hopperstad
kommunerevisor

INNHALDSFORTEGNELSE:

0 SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	7
1.1 FORMÅL	7
1.2 BAKGRUNN	7
1.3 DEFINISJONER OG AVGRENING.....	7
1.4 PROBLEMSTILLINGER	8
1.5 METODE OG GJENNOMFØRING	8
1.5.1 Fremgangsmåte	8
1.5.2 Undersøkelsens gyldighet og pålitelighet	9
1.6 KOMMUNIKASJON MED REVIDERT ENHET	9
2 REVISJONSKRITERIER	11
2.1 INNLEDNING	11
2.2 PLAN OG BYGNINGSLOVEN	11
2.2.1 Tilsyn med tiltak etter plan- og bygningsloven	11
2.2.2 Oppfølging av ulovligheter – sanksjonsbestemmelser	12
2.3 FORVALTNINGSLOVEN	14
2.4 KOMMUNELOVEN	14
3 FAKTA	15
3.1 INNLEDNING	15
3.2 BERGEN KOMMUNES TILSYN MED ULOVLIGHETSSAKER	15
3.2.1 Ulike former for tilsyn	15
3.2.2 Bergen kommunes organisering av tilsynet	16
3.2.3 Bergen kommunes oversikt over ulovlighets saker	16
3.2.4 Avdekking av saker	17
3.2.5 Oppsummering	18
3.3 BERGEN KOMMUNES OPPFØLGING AV ULOVLIGHETSSAKER	18
3.3.1 Bergen kommunes organisering av oppfølgingen	18
3.3.2 Opplysninger innhentet gjennom utvalgsundersøkelsen	19
3.3.3 Oppsummering	20
4 VURDERINGER	22
4.1 ER BERGEN KOMMUNES TILSYN MED ULOVLIGHETSSAKER I TRÅD MED REGELVERKET?	22
4.2 ER BERGEN KOMMUNES OPPFØLGING AV ULOVLIGHETSSAKER I TRÅD MED REGELVERKET?	23
5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	25
5.1 KONKLUSJONER	25
5.2 ANBEFALINGER	25
6 Andre funn	26
7 Etatens kommentarer	27
8 Vedlegg	28
8.1 UTDRAG FRA FORSKRIFT OM SAKSBEHANDLING OG KONTROLL I BYGGESAKER (SAK)	28
8.2 UTDRAG FRA PLAN- OG BYGNINGSLOV (1985-06-14)	29
8.3 UTDRAG FRA LOV OM BEHANDLINGSMÅTEN I FORVALTNINGSSAKER (FORVALTNINGSLOVEN).	35
8.4 UTDRAG FRA LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER (KOMMUNELOVEN).	36
8.5 UTDRAG FRA FORSKRIFT OM REVISJON I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER MV.	37
8.6 RUNDSKRIV H-03/01 REAKSJONER MOT ULOVLIGHETER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	37

0 SAMMENDRAG

Kontrollutvalget har bestilt forvaltningsrevisjonsprosjektet *Byggesak – ulovlighetsoppfølging* som her foreligger. Formålet med prosjektet er å vurdere om Bergen kommunes tilsyn med og oppfølging av ulovlige byggetiltak er i samsvar med gjeldende lov- og regelverk.

Ulovlige byggetiltak kan deles i to kategorier: Tiltak som er meldings- og søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, men:

- A) som er oppført uten at det er søkt om tillatelse eller sendt melding.
- B) hvor tiltakshaver bygger utover tillatelsen som er gitt på bakgrunn av søknad eller melding.

Vi har avgrenset undersøkelsen til å se nærmere på de tilfeller hvor det er bygd uten tillatelse. Det vil si hvor tiltakshaver har igangsatt eller utført tiltak som krever søknad eller melding uten å ha vært i kontakt med Bergen kommune på forhånd. Med ulovligheter/ulovlighetssaker menes det i denne rapporten derfor tiltak som det ikke er søkt om eller sendt melding om, men som likevel er utført.

Følgende problemstillinger blir belyst:

- 1. Er Bergen kommunes tilsyn med ulovlighetssaker i tråd med regelverket?*
- 2. Er Bergen kommunes oppfølging av ulovlighetssaker i tråd med regelverket?*

Vi har hentet dokumentasjon fra Etat for byggesak og private planers egne saksutredninger og saksmapper. Det er også innhentet data gjennom e-poster og brev, møter og intervju. Vi har også foretatt en utvalgsundersøkelse hvor vi søkte etter de 30 siste ulovlighetssakene. Søket resulterte i 27 saker registrert i 2006, og tre saker registrert i 2004/2005. Vi har fulgt oppfølgingen av de 30 sakene fra de ble registrert og fram til juli 2007. Vi har også dratt veksler på nasjonale tall som omhandler ulovlighetssaker etter kategori A.

Problemstilling 1: Er Bergen kommunes tilsyn med ulovlighetssaker i tråd med regelverket?

I følge plan- og bygningslovens § 10-1 skal kommunen føre tilsyn med at plan og bygningslovens overholdes. Bestemmelsen gjør ikke eksplisitt rede for hva innholdet i tilsynet skal bestå i.

Plan- og bygningslovens § 92 gir kommunen hjemmel til å gjennomføre nødvendig tilsyn med ulovlighetssaker etter kategori A. Selv om § 92 ikke kan sees på som et pålegg om at en kommune skal føre tilsyn for å avdekke denne type ulovlighetssaker bør det på bakgrunn av § 10-1 forventes at kommunen har rutiner for slikt tilsyn, for eksempel rutiner for stikkprøvekontroll.

I henhold til kommunelovens § 20-2, 2. ledd er det byrådet som har ansvar for å påse at administrasjonen drives i samsvar med lov- og regelverk og er gjenstand for betryggende kontroll. Dette gjelder også kontroll med at kommunen utfører tilsyn i samsvar med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Vår undersøkelse avdekker at Bergen kommune ikke har prioritert tilsyn innenfor kategori A de siste årene. Etat for byggesak og private planer oppgir at dette skyldes at:

- fra 01.07.03 ble det satt tidsfrist for behandling av ordinære byggesøknader, og dette gikk på bekostning av tilsynsoppgaver
- etaten ikke har fått overført budsjettmidler til ulovlighetsstilsyn.

Undersøkelsen avdekker videre at etaten ikke har hatt nedfelt skriftlige rutiner for å føre tilsyn for å avdekke ulovlighetssaker, men at slik dokumentasjon nå er utarbeidet.

Etaten rapporterer en ulovlighetssak etter kategori A som et pålegg. I etatens årsrapporter fremkommer det at det er registrert 149 pålegg (dvs ulovlighetssaker) i 2004, 171 pålegg i 2005 og 169 pålegg i 2006. Vi finner at denne type ulovlighetssaker utgjorde i snitt 4,1 % av totalt antall byggesaker disse årene. Etaten oppgir at det er stor mulighet for at antall ulovlighetssaker er flere enn de som er registrert.

Ved etaten opplyses det at registrering av ulovlighetssaker hovedsakelig har skjedd på bakgrunn av henvendelser fra naboer. En del av sakene har sin bakgrunn i henvendelser fra Bergen brannvesen som avdekker ulovlighetssaker gjennom brannsyn. Dette bekreftes av funn i vår utvalgsundersøkelse.

Det er etter vår oppfatning uheldig at etatens ressursituasjon, frister i ordinære byggesaker og manglende rutiner har ført til at etaten har redusert sine tilsynsoppgaver. Selv om det i plan- og bygningsloven ikke stilles krav til hvilket omfang denne type tilsyn skal ha, bør en kommune ikke helt utelate slikt tilsyn.

Etter våre vurderinger har Bergen kommune ikke ivaretatt sine tilsynsoppgaver i tråd med regelverkets intensjoner for å avdekke ulovlighetssaker etter kategori A de siste årene.

Vi gjør oppmerksom på at etaten fra 01.01.2007 er tilført budsjettmidler fra bykassen. Etter dette er det foretatt nyansettelser. Sammen med intern omorganisering har dette resultert i at det er opprette en tilsynsgruppe som også skal føre tilsyn med ulovligheter, også ulovligheter innenfor kategori A. Våre undersøkelser er gjort i perioden før Etat for byggesak og private planer har utarbeidet nye rutiner og endret intern organisering.

Problemstilling 2: Er Bergen kommunes oppfølging av ulovlighetssaker i tråd med regelverket?

I følge rundskriv H 03/01 (jf. plan- og bygningslovens § 113) skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendig dersom ulovlighetssaker oppdages. Hvilke pålegg og sanksjoner som kan være aktuelle følger av kapittel XIX i plan- og bygningsloven om ulovlig byggearbeid mv. og kapittel XVIII om straffeansvar. Bestemmelsene gir myndighetene hjemmel til å pålegge den ansvarlige å rette opp forholdet.

Det fremkommer herunder i § 116 b at det er opp til plan- og bygningsmyndighetene å avgjøre graden av uaktsomhet, grovheten og mulig fordel av overtredelsen. Plan- og bygningsmyndighetene kan i denne sammenheng helt avstå fra å forfølge en sak med sanksjoner dersom overtredelsen blir ansett å være av bagatellmessig betydning.

Da pålegg er et enkeltvedtak kommer forvaltningslovens bestemmelse om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse til anvendelse. Sentral er § 11 i denne loven som pålegger forvaltningsorganet å treffe avgjørelse i saken uten ugrunnet opphold.

Plan- og bygningsloven setter ikke klare krav til hvor strengt ulovlighetssaker skal følges opp. Dette er opp til plan- og bygningsmyndighetenes skjønn. For å sikre at en kommunes skjønnsutøvelsen ikke blir en trussel mot likhetsprinsippet i forhold til forvaltningslovens prinsipper og en trussel mot at plan- og bygningsloven uthules er det viktig å ha egne systemer og rutiner for oppfølging. I henhold til kommunelovens § 20-2, 2. ledd er det byrådet som har ansvar for å påse at administrasjonen drives i samsvar med lov- og regelverk og er gjenstand for betryggende kontroll. Dette gjelder også kontroll med at kommunen følger opp ulovlighetssaker i samsvar med gjeldende regelverk.

Vår undersøkelse avdekker at Etat for byggesak og private planer ikke har hatt skriftlige rutiner for hvordan ulovlighetssaker etter kategori A skal følges opp, herunder rutiner for oppfølging av frister som blir satt i saksbehandlingen av ulovlighetssaker. Rutiner for oppfølging av ulovlighetssaker er nylig utarbeidet og ved etaten opplyses det at disse er tatt i bruk. Det opplyses videre at det ikke har vært krevd inn gebyr for det merarbeidet slike saker medfører selv om plan- og bygningsloven åpner for dette. Det er ikke etablert et system for å klassifisere ulovligheter etter alvorlighetsgrad.

Det kan gies flere pålegg i en sak. I etatens årsrapporter fremkommer ikke antall samlede pålegg i ulovlighetssaker. Det fremkommer heller ikke hvilke sanksjonsformer som er benyttet og antall tvangsmulktar som er ilagt etter 2004.

Det synes som om etatens ressursituasjon, frister i ordinære byggesaker og manglende rutiner også har hatt konsekvenser for oppfølgingen av ulovlighetssaker i kategori A. I en situasjon med knappe ressurser til ulovlighetsoppfølging er det etter vår oppfatning uheldig at det ikke er krevd inn gebyr for det merarbeidet oppfølgingen krever. Et system for å klassifisere ulovlighetssaker etter alvorlighetsgrad kunne videre ha bidratt til at de saker som ble funnet mest alvorlig ble prioritert. Dette er særlig viktig i en situasjon der etaten har vært presset pga tidsfrister i ordinære byggesaker.

For å få et bilde av hvordan ulovlighetssaker etter kategori A følges opp i Bergen kommune gjennomførte vi en utvalgsundersøkelse der vi fulgte 30 saker fra de ble registrert og til medio juli 2007. Hovedvekten av disse ble første gang registrert i 2006

Utvalgsundersøkelsen vår avdekket at:

- Forvaltningslovens krav om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse er fulgt i samtlige saker.
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de 30 sakene er i underkant av 10 måneder.
- Hovedtyngden av saker har vært behandlet av en saksbehandler, men noen av sakene har hatt opp til 7 saksbehandlere.
- Det er varierende praksis mht oppfølgingen av ulovlighetssaker.
- Ved flere tilfeller er det vanskelig å vite sakens opprinnelse og om den er avsluttet.
- Det ble til sammen gitt 5 tvangsmulktar, men alle er senere trukket
- Kun i ett tilfelle ble sanksjon utført i praksis.
- Det settes ikke alltid frister overfor tiltakshaver. Frister følges ikke opp, og kan utsettes dersom tiltakshaver ønsker dette.

En gjennomgang av 30 saker er for lite til å trekke generelle konklusjoner. Noen funn kan imidlertid sees i sammenheng med etatens egne opplysninger. Dette gjelder lang saksbehandlingstid som videre kan sees i sammenheng med svak oppfølging av frister som er satt overfor tiltakshaver. En lang saksbehandlingstid vil kunne bli en belastning i de tilfeller naboer har innrapportert ulovlighet. Det er også i strid med forvaltningslovens bestemmelser om at saker skal avgjøres uten ubegrunnet opphold. Etter våre vurderinger bør det tilstrebes at slike saker får en løsning så raskt som mulig.

Vi mener at vår utvalgsundersøkelse og etatens opplysninger indikerer at det kan stilles spørsmål med om Bergen kommune på en tilfredstillende måte har fulgt opp ulovlighetssaker etter kategori A i samsvar med regelverkets bestemmelser.

Konklusjon

Etter våre vurderinger har Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt sitt tilsyns- og oppfølgingsansvar etter plan- og bygningsloven når det gjelder ulovlighetssaker de siste årene. Det er klare forbedringsområder innenfor dette området. Risiko- og vesentlighetsvurderinger bør legges til grunn for hvor utbredt kommunens tilsyn med ulovlighetssaker skal være.

Det er viktig at tiltakshaver oppfordres til å følge plan- og bygningsloven. Dersom oppfølgingen av ulovlighetssaker i liten grad får negative konsekvenser for tiltakshaver ved alvorlige brudd på lovverkets bestemmelser vil dette bidra til å uthule plan- og bygningslovens bestemmelser. En slik praksis vil virke lite forebyggende for at flere ulovlighetssaker oppstår. Det er etter våre vurderinger derfor nødvendig at Bergen kommune styrker sine tilsynsoppgaver og oppfølging av ulovlighetssaker i forhold til plan- og bygningsloven framover.

Som nevnt i kapittel 2 er det i følge kommunelovens § 20-2 byrådet som har det overordnede ansvaret for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det at etaten har etablert rutiner på området og har fått tilført budsjettmidler er positivt og kan tyde på at kommunen tar sine internkontrolloppgaver etter kommunelovens § 20-2 på alvor. Det forventes at dette på sikt vil bidra til at kommunens tilsyn med, og oppfølging av, ulovlighetssaker i større grad blir i samsvar med regelverkets intensjoner.

1 INNLEDNING

1.1 Formål

Forvaltningsrevisjonsprosjektets formål er å vurdere om Bergen kommunes tilsyn med og oppfølging av ulovlige byggetiltak er i samsvar med gjeldende lov- og rammeverk.

1.2 Bakgrunn

Bakgrunn for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er vedtak i kontrollutvalgssak (KTRU – sak 40-4) *Plan for forvaltningsrevisjon*. Planen ble vedtatt av bystyret (BEBY-sak 260-4) i møte 18.10.04. Av vedtaket fremgår det at *Byggesaker- ulovlighetsoppfølging* var et av prosjektene på prioriteringslisten. Det fremgår også at det ble funnet hensiktsmessig å koble prosjektet med prosjektet *Saksgangen i byggesaker*.¹

1.3 Definisjoner og avgrensing

Plan- og bygningslovens (pbl) § 93 angir hvilke tiltak som er søknadspliktige². Etter denne bestemmelsen skal angitte tiltak ikke utføres uten at søknad er sendt plan- og bygningsmyndighetene i kommunen og det deretter er gitt tillatelse. Søknadsplikten gjelder i utgangspunktet for oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg samt fysiske eller bruksmessige endringer av slike tiltak med tilhørende installasjoner

Det vises videre til plan- og bygningslovens §§ 81, 85, 86a og 86b som angir tiltak hvor det er tilstrekkelig med en melding. Meldesystemet gir en mulighet for forenklet saksbehandling av byggesaker. Tiltakshaver har selv ansvar for at tiltaket oppfyller alle krav gitt i plan og bygningsloven.

Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker § 5 angir konkrete tiltakstyper som ikke skal behandles av kommunen³. Tiltak som ikke angis her krever i utgangspunktet søknad eller melding til kommunen. Dersom dette unnlates foreligger et ulovlig byggetiltak.

Ulovlige byggetiltak kan deles i to kategorier: Tiltak som er meldings- og søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, men

- A) som er oppført uten at det er søkt om tillatelse eller sendt melding.
- B) hvor tiltakshaver bygger utover tillatelsen som er gitt på bakgrunn av søknad eller melding.

Vi avgrenser vår undersøkelse til å se nærmere på de tilfeller hvor det er bygd uten tillatelse. Det vil si hvor tiltakshaver har igangsatt eller utført tiltak som krever søknad eller melding uten å ha vært i kontakt med Bergen kommune på forhånd. Med ulovligheter/ulovlighetssaker

¹ Prosjektet *Saksgangen i byggesaker* har sin bakgrunn i en anmodning fra komité for finans, service og næring 02.04.03. Kontrollutvalget behandlet anmodningen i møtet 07.10.03 sak 58-03.

² (LOV) 1985-06-14

³ (SAK) 2003-06-24

menes det i denne rapporten derfor tiltak som det ikke er søkt om eller sendt melding om, men som likevel er utført (kategori A).

Etat for byggesak og private planer opplyser at vanlige ulovlige tiltak er mindre tiltak som murer, terrasser, leegger med tette gjerder, tilbygg og mindre fasadeendringer. Men det er også større ulovlige tiltak som oppføring/innredning av nye boenheter i eksisterende boliger/bygårder.⁴

Den andre typen ulovlig byggearbeid foreligger når det bygges i strid med gitt tillatelse (kategori B). Kommunens oppfølging av denne type saker omfattes i utgangspunktet ikke av denne undersøkelsen.⁵

1.4 Problemstillinger

Innenfor rammen av avgrensingene ovenfor belyser vi følgende problemstillinger:

- 3. Er Bergen kommunes tilsyn med ulovlighetsaker i tråd med regelverket?*
- 4. Er Bergen kommunes oppfølging av ulovlighetsaker i tråd med regelverket?*

1.5 Metode og gjennomføring

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon –RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon”. Standarden fastsetter normer og gir veiledning vedrørende forvaltningsrevisjon organisert som egne prosjekter, med en beskrivelse av omfanget av oppgaven og veiledning i hvordan forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. I følge § 7 i forskrift om revisjon skal det utledes revisjonskriterier som fakta skal vurderes opp mot.⁶ Begrepet revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Neste trinn i prosessen er å samle inn aktuelle fakta som kan belyse problemstillingene. Revisjonskriteriene som er utledet, benyttes deretter som grunnlag for å vurdere forvaltningens praksis. Vurderingene munner til sist ut i konklusjoner som kan gi opphav til anbefalinger om forbedringer.

1.5.1 Fremgangsmåte

Aktuelle datainnsamlingsmetoder for prosjektet har vært dokumentanalyse, møter og intervju.

Dokumentanalyse

Lokale data er hentet fra Etat for byggesak og private planers egne saksutredninger og saksmapper. Det er også innhentet data gjennom e-poster, brev, møter og intervjuer. Vi har foretatt en utvalgsundersøkelse hvor vi søkte etter de 30 siste ulovlighetsakene. Søket resulterte i 27 saker som ble registrert i 2006, og tre tidligere saker. 27 av sakene er registrert

⁴ Jf brev av 26.01.07 (BKSAK 200602250)

⁵ Vi har likevel valgt å presentere noen funn som omhandler foretakstilsyn under kapittel 7: Andre funn

⁶ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner av 15.06.2004, nr 904.

for første gang som ulovlighetssaker i kommunens arkivsystem BKSÅK i 2006, to saker er registrert i 2005 og en sak ble opprettet i 2004. Vi har fulgt saksbehandlingen i den enkelte sak fra den er registrert og fram til medio juli 2007. 12 av disse sakene er avsluttet mens 18 pågår per medio juli 2007. En av sakene viste seg å ikke være ulovlig, men den inngår likevel i utvalget⁷.

Vi har i tillegg dratt veksler på nasjonale tall hentet fra bygningslovutvalgets landsomfattende faktaundersøkelse fra 2002.⁸ Faktaundersøkelsen baserer seg på en spørreundersøkelse gjennomført i alle landets kommuner (434). Svarprosenten varierer fylkesvis og er i gjennomsnitt på 50 %.

Møter og intervju

I prosjektets oppstartsfase hadde vi møter med Etat for byggesak og private planer. Hensikten med møtene var å få informasjon om etatens arbeidsområder og organisering samt å få utfyllende opplysninger om etatens arbeid generelt. Det ble foretatt ett intervju i prosjektets avslutningsfase i juli 2007. Intervjudata ble verifisert av etaten i etterkant.

1.5.2 Undersøkelsens gyldighet og pålitelighet

De data som samles inn i undersøkelsen må være mest mulig korrekte og nøyaktige, dvs. de må være pålitelige. Ved å benytte flere kilder i undersøkelsen, både dokumenter, saksmapper og møter/intervju og sammenholdt denne informasjonen, har vi prøvd å sikre pålitelige data i denne undersøkelsen. Vi har sikret pålitelige data i denne undersøkelsen på følgende måte:

- Dokumentene er hentet fra kommunens digitale arkiveringssystem
- Referat fra intervjuet som er gjennomført i undersøkelsen har blitt sendt til godkjenning i ettertid
- Rapporten har vært gjenstand for intern kvalitetssikring
- Rapporten har vært gjennom en formell høringsrunde til Byrådet, Byrådsavdeling for byutvikling og Etat for byggesak og private planer.

Pålitelige data er avgjørende for at undersøkelsen skal være gyldig. Undersøkelsens gyldighet vil si i hvilken grad de data vi har samlet inn faktisk belyser problemstillingen. Vi mener at de data vi har samlet inn er i stand til dette.

1.6 Kommunikasjon med revidert enhet

Brev om oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor *Byggesak* ble sendt til byråd for byutvikling i februar 2006 og til Etat for byggesak og private planer i mars 2006. Etter to møter med etaten våren 2006 valgte vi å fokusere på etatens oppfølging av ulovlighetssaker. Vi formidlet dette til etaten via e-post i juli og gjennom brev i oktober 2006.

For å sikre at revisjonskriteriene har aksept og legitimitet i den reviderte virksomheten ble utkast til revisjonskriterier oversendt Etat for byggesak og private planer 14.08.07 og kommentarer ble mottatt i etterkant. Utkast til rapport ble oversendt byrådet, Byrådsavdeling

⁷ Saken gjaldt en klage på endring av tilkomstvei. Endringen viste seg å være innenfor rammetillatelse og reguleringsplan.

⁸ Undersøkelsen er utført av Raadhus AS. Bygningslovutvalget bestilte denne undersøkelsen for å få innspill i det pågående arbeidet med bygningslovsgivningen.

for byutvikling og Etat for byggesak og private planer for høring 24.08.2007. Dette for å få administrasjonens vurdering av riktigheten i faktagrunnlaget som sammenholdt med revisjonskriteriene utgjør grunnlaget for våre vurderinger. Vi mottok byrådsavdelingens kommentarer i møte 18.09.07 og gjennom høringsbrev 20.09.07. På bakgrunn av innspill vi fikk i møte har vi foretatt enkelte presiseringer i rapporten. Høringsbrevet, som vi ikke finner nødvendig å kommentere ytterligere ligger vedlagt rapporten, se side 27.

2 REVISJONSKRITERIER

2.1 Innledning

Ved utarbeidelse av revisjonskriterier⁹ knyttet til dette prosjektet har Bergen kommunerevisjon tatt utgangspunkt i følgende kilder:

- Plan og bygningsloven, LOV 1986-07-01
- Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) 2003-06-24
- NOU 2003:24: *Mer effektiv bygningslovgivning*
- NOU 2005:12: *Mer effektiv bygningslovgivning II*
- Rundskriv H-03/01: *Reaksjoner mot ulovligheter etter plan og bygningsloven.*
- Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10.
- Kommuneloven, LOV- 1992-09-25.

De aktuelle lovbestemmelsene og de delene av rundskrivet som omhandles i dette kapitlet ligger vedlagt rapporten i fulltekst. Se kapittel 8.

2.2 Plan og bygningsloven

Vi gir i det følgende en kort fremstilling av de bestemmelser som er sentrale med hensyn til

- tilsyn med tiltak etter plan- og bygningsloven,
- oppfølging av ulovlighetsaker - sanksjonsbestemmelser.

2.2.1 Tilsyn med tiltak etter plan- og bygningsloven

Plan og bygningslovens § 10-1 første ledd fastsetter at en kommune skal føre tilsyn med at plan- og bygningsloven overholdes:

”Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til denne lov, forskrift og vedtak, og føre tilsyn¹⁰ med at plan og bygningslovgivningen holdes i kommunen.”

I henhold til NOU 2005 er det overordnede formålet med denne type tilsyn å sikre det offentlige interesser i at bygningene holder god standard og beskytter brukerne mot skader og ulemper. Avdekking av feil vil også kunne redusere samfunnsmessige kostnader. Tilsyn vil videre bidra til kvalitetsutvikling og kompetansehevning for kommunens ansatte.

Det fremkommer ikke av lov- og rammeverk noe nærmere om hva innholdet i tilsynet skal bestå i.

Når det gjelder finansieringen av denne type tilsyn fremkommer det i NOU-2005-12:10 at det har vært oppfattet som noe uklart i hvilken grad kommunen har adgang til å finansiere

⁹ Begrepet revisjonskriterier er definert innledningsvis i kapittel 1.5

¹⁰ I NOU 2005-12:1 gjøres det rede for at: tilsyn i vid forstand kan oppfattes som et felles begrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Den naturlige forståelsen av ordet ”tilsyn” tilsier at det er snakk om overvåking og kontroll.

tilsynsarbeid gjennom byggesaksgebyrer da lovgrunnlaget blir oppfattet som noe uklart på dette punktet.

Tilsyn med tiltak som er utført uten forutgående søknad/melding

Ved byggesaksreformen i 1997 ble kommunen gitt et overoppsyn med tiltakshaver i de tilfeller byggsøknad er innvilget. Dette følger av plan- og bygningslovens § 97. Det er i slike tilfeller foretaket som selv bærer ansvaret for korrekt utførelse når det gjelder oppfyllelse av offentlige krav i lov, forskrift, planer osv. Denne bestemmelsen må imidlertid sees i sammenheng med § 10-1 om at bygningsmyndighetene skal se til at plan- og bygningslovgivningen følges. Kommunen kan ikke helt utelate selv å føre kontroll.¹¹

I denne undersøkelsen fokuseres det på tilsyn med tiltak som er iverksatt uten at det er sendt søknad eller melding til kommunen på forhånd, og som faller utenfor tilsyn etter § 97 i plan- og bygningsloven. Spørsmålet blir i hvilken grad kommunen har plikt til å foreta tilsyn i slike tilfeller. Det kan her vises til at kommunen har hjemmel i plan og bygningsloven § 92 b til å gjennomføre nødvendig kontroll dersom det antas å foreligge ulovlige forhold som nevnt i henhold til bestemmelsen:

”Plan- og bygningsmyndighetene kan kontrollere byggverk som ikke er underlagt kontroll etter § 97 og arealer, for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov, som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom.”

De bakenforliggende hensynene tilsier at kommunen bør ha et system for å avdekke de tilfeller hvor det ikke er søkt om tillatelse, ellers vil kommunen i stor grad være avhengig av at utenforstående melder fra om ulovlige tiltak. Dette innebærer ikke nødvendigvis at kommunen skal avdekke ethvert forhold, men at den bør ha rutiner for regelmessig tilsyn ved for eksempel stikkprøver. Tilsynet bør være såpass omfattende at det oppfattes som troverdig, slik at ingen fristes til å ta ”snarveier”. Et ulovlighetstilsyn kan vise at tiltaket er fullt ut i overensstemmelse med plan- og bygningsloven, eller avdekke ulovligheter.

Et tilsyn med at plan- og bygningsloven overholdes i en kommune kan også utføres av andre kommunale etater/myndigheter, jf § 108 i plan- og bygningsloven:

Finner de som utfører brannsyn¹² eller annen offentlig besiktigelse, forhold som står i strid med denne lov, forskrift eller vedtekt, skal den som forestår forretningen, snarest melde forholdet til kommunen.

Plan og bygningslovens § 10-1 annet ledd gir kommunene en plikt til å søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven.

2.2.2 Oppfølging av ulovligheter – sanksjonsbestemmelser

I følge rundskriv H 03/01 skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendig dersom ulovlighetssaker oppdages¹³. Hvilke pålegg og sanksjoner som kan være aktuelle følger av reglene i pbl kapittel XIX om ulovlig byggearbeid mv. og kapittel XVIII om straffansvar. Bestemmelsene gir myndighetene hjemmel til å pålegge den ansvarlige å rette opp forholdet.

¹¹ Ot.prop.nr 39 (1993-1994)

¹² særskilt tilsyn, jf BKSAK 200004222/82

¹³ jfr pbl §113

I lovens kapittel XIX er det gitt generelle regler for å forfølge alle typer brudd på bestemmelser gitt i loven, forskriftene, vedtekter eller planer. Vi gir i det følgende en kort redegjørelse for hjemler for pålegg og sanksjoner.

Pålegg, forelegg og vedtak om tvangsmulkt

Plan- og bygningslovens § 113 gir bygningsmyndighetene hjemmel til å gi pålegg rettet mot den ansvarlige.

Ved forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet.

Etter denne bestemmelsen kan kommunen kreve stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk, samt kreve fjerning eller retting av ulovlige forhold. Det er i slike tilfeller mulig for en kommune å kreve bistand fra politimyndighet.

Retting av det ulovlige forhold kan innebære et pålegg om å søke om godkjenning i ettertid i henhold til plan- og bygningsloven § 93 bokstav a til j. Søknaden vil kunne ilegges et tilleggsgebyr i henhold til gjeldende gebyrregulativ. Dette kan relateres til plan- og bygningslovens § 109.¹⁴

Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunene for behandling av søknad om deling, illatelse, kontroll, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler kommunen å utføre.

Et pålegg gir som hovedregel ikke adgang i seg selv til tvangfullbyrdelse. Hvis pålegget ikke etterkommes innen en angitt frist må det fremtvinges en oppfyllelse, enten gjennom forelegg om plikt til å etterkomme pålegg etter plan- og bygningsloven § 114 eller ved vedtak om tvangsmulkt etter § 116a.

Den generelle bestemmelsen om forelegg er plan- og bygningslovens § 114:

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov....

Et forelegg etter § 114 må inneholde samme realitet og rette seg mot samme adressat som det forutgående pålegg.

Et vedtak om tvangsmulkt etter § 116 i plan- og bygningsloven har som formål å motivere den ansvarlige til å innrette seg etter plan- og bygningsloven. Den generelle bestemmelsen om tvangsmulkt er § 116a.

¹⁴ I NOU 2003:24 fremkommer det at det må antas at lovens § 109 gir hjemmel for å ilegge et behandlingsgebyr for arbeidet som ulovlighetsoppfølgingen medfører ved behandling av søknader som kommer inn for etterfølgende godkjenning. Merarbeidet må ligge innenfor det som er pålagt etter loven.... Gebyret skal være et vederlagskrav for arbeidet som ville vært unngått dersom søknads- eller meldekrav hjemlet i plan- og bygningsloven hadde vært fulgt. I NOU-2005-12:10 fremkommer det at det har vært oppfattet som noe uklart i hvilken grad kommunen har adgang til å finansiere tilsynsarbeid gjennom byggesaksgebyrer

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist.

Den ansvarlige for overtredelsen skal gis en frist for å innrette seg etter pålegget og bringe det ulovlige forholdet til opphør. Tvangsmulkten kan settes til et engangsbeløp for hver overtredelse eller til en løpende mulkt så lenge overtredelsen varer.

Det er opp til plan- og bygningsmyndighetene å avgjøre graden av uaktsomhet, grovheten og mulig fordel av overtredelsen. Dette fremkommer av § 116 b:

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det er utferdiget flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Ved utferdigelse av sanksjoner skal det særlig taes hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler for overtredelsen.

Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av bagatellmessig betydning, kan de helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner. Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.

2.3 Forvaltningsloven

Pålegg er et enkeltvedtak, jfr. forvaltningslovens § 2.¹⁵ Lovens regler om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partuttalelser og begrunnelse gjelder således for vedtak om pålegg.

Lovens krav i § 11a om at forvaltningsorganet skal treffe avgjørelser i saken uten ugrunnet opphold gjelder også for ulovlighetssaker.

I tilfeller hvor det fra myndighetenes side oppstår alvorlig tvil om de krav som stilles i reglene er oppfylt kan det være nødvendig å vedta stoppordre som nevnt i tidligere avsnitt om pålegg. Dersom et pålegg må gis raskt etter at en ulovlighet er oppdaget, kan forhåndsvarsel unnlates eller gis muntlig. Dersom forhåndsvarsel gies muntlig forutsettes det at det i ettertid blir bekreftet og begrunnet skriftlig.

2.4 Kommuneloven

Det er bystyret som har det overordnede ansvar for tilsyn og kontroll (§ 76), men det er byrådet som skal etablere systemer som skal sikre at administrasjonen drives i samsvar med lover og regler. Dette følger av kommunelovens § 20- 2, 2. ledd:

Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Byrådet skal etter denne bestemmelsen med andre ord sørge for å ha et tilfredstillende internkontrollsystem for å påse at tilsyn med og oppfølging av ulovlighetssaker er i henhold til lov- og forskrift.

¹⁵ KR D- Rundskriv H-03/01

3 FAKTA

3.1 Innledning

I kapittel 1 avgrenset vi ulovlighetssaker til å gjelde tiltak som er meldings- og søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, men som likevel oppføres uten at det er søkt om tillatelse eller sendt melding på forhånd.

Her gir vi en kort fremstilling av hvordan Etat for byggesak og private planer fører tilsyn med, og følger opp denne type ulovlighetssaker. Vi har delt kapittelet inn i følgende underpunkter:

- Bergen kommunes tilsyn med ulovlige tiltak
- Bergen kommunes oppfølging av ulovlighetssaker.

3.2 Bergen kommunes tilsyn med ulovlighetssaker

I det følgende gis det en oversikt over de opplysninger Etat for byggesak og private planer har gitt om sine tilsynsoppgaver og organiseringen av disse. Opplysningene suppleres av fakta hentet inn gjennom vår utvalgsundersøkelse og fakta hentet fra en nasjonal undersøkelse.

3.2.1 Ulike former for tilsyn

I følge Etat for byggesak og private planer finnes det flere typer tilsyn og det kan skilles mellom følgende kategorier:¹⁶

1. Tilsyn med ulovligheter:, dvs tilsyn med tiltak som ikke er omsøkt.
2. Foretakstilsyn er tilsyn hvor vi har en byggesak. Foretakstilsyn kan deles inn i:
 - tilsyn med ansvarlig søker: tilsynet tar hovedsaklig for seg selve byggesøknaden og evt mangler i denne.
 - tilsyn med prosjektering: tilsynet ser bla på hvordan kontrollfunksjonen fungerer.
 - tilsyn med utførelse: tilsynet sjekker bla at tiltaket utføres i samsvar med tillatelsen og slik det er prosjektert. Kan også ta for seg kontrollfunksjonen.
3. Tilsyn før brukstillatelse/ferdigattest.
Det eksisterer en byggesak. Tilsynet besiktiger barnehagen, skolen, off byggverk ol.
Tilsynet skal avdekke om barnehagen kan gies brukstillatelse/ferdigattest. Hvis barnehagen ikke kan gies brukstillatelse pga eks dårlig sluttkontroll fra foretaket, blir det eks gitt advarsel til foretaket som har hatt ansvaret for sluttkontrollen.
4. Branntilsyn.
Byggesak går tilsyn i sammen med brannvesenet for å avdekke eks ulovlig innredete leiligheter ol.

¹⁶ Opplysninger er hentet fra en e-post fra etaten mottatt 18.09.07

Med tilsyn menes det i denne rapporten tilsyn med ulovlighetssaker (pkt. 1 ovenfor). Tilsyn kan bety tilsyn for å avdekke/oppdage tilfeller hvor det er bygget uten tillatelse, men det kan også bety tilsyn med allerede rapporterte saker gjennom besiktigelse eller befarings.

3.2.2 Bergen kommunes organisering av tilsynet

Ved Etat for byggesak og private planer opplyses det i møte at etaten frem til 31.12.06 var 100 % selvkostfinansiert. Dette betyr at deres tjenester i sin helhet skulle dekkes gjennom gebyrer. Etaten ble ikke tilført budsjettmidler for å føre tilsyn.

I intervju med representanter for etaten opplyses det at det fra 1. juli 2003 ble innført frister for førstegangsvedtak i byggesaker. Dette gikk på bekostning av tilsyn og ulovlighetsoppfølging fordi man konsentrerte ressurser mot behandling av ordnære byggesaker for å kunne behandles søknader innenfor tidsfristen. I perioden etter innføring av frister har det til sammen vært 6 ansatte som har jobbet både med ordinære byggesaker og ulovlighetssaker. Oppsøkende virksomhet ble nedprioritert. Etaten opplyser at det derfor ikke har vært gjennomført tilsyn i regi av etaten for å avdekke ulovligheter. Det har kun blitt gjennomført foretakstilsyn, og det er kun denne type tilsyn som fremgår av etatens årsrapporter.

Det opplyses videre at etaten fra 01.01.2007 er tilført budsjettmidler fra bykassen. Videre er det gjennom nyansettelser og omorganisering nylig opprettet en egen tilsynsgruppe med 11 personer, hvorav 6 skal føre tilsyn med ulovligheter. Oppsøkende virksomhet for å avdekke ulovligheter vil bli prioritert fremover. Etablering av denne gruppen blir sett i sammenheng med det store fokuset på byggesaker i media.

3.2.3 Bergen kommunes oversikt over ulovlighetssaker

I bygningslovsutvalgets faktaundersøkelse (2002) ble kommunene spurt om de anslagsvis kunne gi en oversikt over hvor mange ulovlige tiltak (i forbindelse med søknadspliktige byggesaker) som rapporteres til kommunen i gjennomsnitt hvert år.

Undersøkelsen viste at det i kommuner med over 50 000 innbyggere i gjennomsnitt ble rapportert 108 ulovlige tiltak i 2002.

Bergen kommune hadde 220 000 innbyggere per 1. januar 2006. I følge årsrapport for Etat for byggesak og private planer var målet å foreta minimum 150 pålegg i 2006. Vi har fått opplyst at antall pålegg samsvarer med antall registrerte ulovlighetssaker¹⁷. Antall pålegg/ulovlighetssaker for årene 2004, 2005 og 2006 fremstilles i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Antall ulovlighetssaker/pålegg i Bergen kommune i 2004, 2005 og 2006

	2004	2005	2006
Pålegg	149	171	169

Etaten teller kun første gang et pålegg gis og rapporterer dette som én ulovlighetssak. Pålegg kan imidlertid gis flere ganger i samme sak, de kan trekkes tilbake eller en sak kan løses uten at det er nødvendig å gi pålegg.

¹⁷ Etat for byggesak og private planer opplyser at det i en ulovlighetssak kan gis flere pålegg.

Etat for byggesak og private planer opplyser i brev¹⁸ at det er vanskelig å anta hvor mange ulovlige tiltak det er i kommunen, men det er stor sannsynlighet for at det er flere enn det som meldes. I bygningslovutvalgets faktaundersøkelse fikk kommunene spørsmål om de kunne forsøke å anslå hvor stor andel de registrerte ulovlighetssakene utgjør av det samlede omfang ulovlige tiltak som faktisk er pr. år (mørketall). Kommunene anslo den gangen at antall urapporterte ulovlige tiltak i gjennomsnitt var seks ganger høyere, enn de rapporterte.

I bygningslovsutvalgets faktaundersøkelse avdekket det også at antall ulovlige tiltak som rapporteres i gjennomsnitt var 10 pr. kommune i 2002, noe som utgjorde 3,2 % av totalt antall saker. I de største kommunene var totalt antall ulovlige tiltak høyere og utgjorde 6 % av totalt antall byggesaker.

Tabell 3.2 viser det totale antall byggesaker inklusive ulovlighetssaker i Bergen kommune for årene 2004, 2005 og 2006.

Tabell 3.2 Totalt antall byggesaker i Bergen kommune i 2004, 2005 og 2006

	2004	2005	2006
Ordinære byggesaker	3573	3600	4073
Ulovlighetssaker	149	171	169
Totalt	3719	3771	4242

På bakgrunn av dette finner vi at registrerte ulovlighetssaker utgjorde 4 % av totalt antall saker i 2004, 4,5 % i 2005 og 4 % i 2006.

Til sammenligning ble det i Oslo i 2005 fattet 4757 første gangs vedtak i byggesaker. Samme år var det registrert 298 ulovlighetssaker. Ulovlighetssaker utgjorde dermed 5,9 % av totale byggesaker i 2005¹⁹.

3.2.4 Avdekking av saker

Ved etat for byggesak og private planer opplyses det at det hovedsakelig er naboer som melder fra om ulovlige tiltak. Dette samsvarer med bygningslovutvalgets tallmateriale. Der opplyses det at 89 % av kommunene svarer at ulovlighetssaker avdekkes på grunn av henvendelser fra andre enn kommunen selv.

Vi fant at 15 av de 30 utvalgte sakene var rapportert fra naboer. Kun én av disse viste seg å ikke være ulovlig.

I Bergen kommune er det etablert en samhandlingsavtale mellom byggesaksavdelingen og Bergen brannvesen. Avtalen av 15. juni 2001 kan relateres til § 10-1 i plan- og bygningsloven om offentlige myndigheters samarbeidsplikt og § 108 i samme lov om pålagt brannsyn. Det fremgår på s. 3 i avtalen:

Hvis byggesaksavdelingen eller brannvesenet kommer over forhold hvor det kan reises tvil om tiltaket og/eller bruk av bygning er i samsvar med lov og forskrift, tas gjensidig kontakt mellom avdelingene for oppfølging iht. aktuelt regelverk/myndighetsområde.

¹⁸ Bksak: 200602250/14

¹⁹ Jf. Opplysninger hentet fra Plan og bygningsetaten i Oslo kommune sin årsberetning 2005

Ved Etat for byggesak og private planer opplyses det i intervju at etaten har samarbeidet med brannvesenet om branntilsyn. En person fra etaten deltar i prosjektet som går ut på å foreta branntilsyn i 12 definerte ”brannsmittsområder”. Prosjektet skal være ferdig til 2008. Antall saker som er avdekket av Bergen brannvesen fremgår imidlertid ikke av etatens årsrapportering.

I vårt utvalg på 30 ulovlighetssaker finner vi at det var rapportert 6 saker fra brannvesenets tilsyn. Videre var 1 ulovlighetssak rapportert fra huseier selv, 7 saker har en uklar opprinnelse og 1 sak var rapportert fra en saksbehandler ved Etat for byggesak og private planer fra bydelen hvor vedkommende bor.

Etat for byggesak og private planer opplyser i intervju at det hender at naboer ber om å få være anonyme, og at i slike saker kan det være vanskelig å få registrert hvordan saken ble avdekket. De av sakene som hadde en uklar opprinnelse var ofte opprettet av saksbehandler på bakgrunn av en besiktigelse, men selve kilden til saken var vanskelig å finne i dokumentene.

3.2.5 Oppsummering

Ut i fra fremstillingen av fakta ovenfor kan vi oppsummere med følgende funn:

- Etat for byggesak og private planer har ikke prioritert tilsyn med ulovlighetssaker.
- Etaten har ikke hatt dokumenterte rutiner for å føre tilsyn, men rutiner er nå utarbeidet.
- Ulovlighetssaker blir oftest rapportert fra naboer, men brannvesenet er også en viktig bidragsyter i denne sammenheng.
- Årsrapporten gir ikke en presis fremstilling av hvilke type tilsyn som er utført, eller hvor mange.

3.3 Bergen kommunes oppfølging av ulovlighetssaker

I det følgende gis det først en oversikt over de opplysninger Etat for byggesak og private planer har gitt om hvordan de følger opp ulovlighetssaker. Deretter presenteres de data vi har hentet inn gjennom vår utvalgsundersøkelse av 30 ulovlighetssaker. Vi har sett på saksbehandlingstiden i de utvalgte ulovlighetssakene, antall saksbehandlere som har behandlet sakene, bruken av pålegg og sanksjoner og bruk av tidsfrister.

3.3.1 Bergen kommunes organisering av oppfølgingen

Ved Etat for byggesak og private planer opplyses det at det tidligere ikke er utarbeidet skriftlige rutiner på oppfølging av ulovlighetssaker, men at slike rutiner nå er utferdiget. Det opplyses videre at når etaten mottar melding om, eller avdekker, et ulovlig tiltak vurderes det om det er nødvendig å foreta besiktigelse/befaring av tiltaket²⁰. Dette har i følge opplysninger fra etaten vært en medvirkende årsak til at tilsyn med innrapporterte ulovlighetssaker ikke har vært en av de prioriterte oppgavene. Det opplyses at når det gjelder merarbeid ved

²⁰ Etat for byggesak og private planer definerer besiktigelse som at en eller flere personer fra etaten er på stedet og ser på forholdet. Befaring innebærer at en eller flere personer fra etaten og partene i saken er til stede.

ulovlighetsoppfølging er det etter plan- og bygningsloven mulig å kreve inn gebyr for dette, men at slik innkreving foreløpig ikke er gjort²¹.

Som nevnt tidligere i rapporten, så har etaten ikke prioritert besiktigelse eller befaring i slike saker de siste årene. Tidligere ba etaten først tiltakshaver om en redegjørelse og om at det ble sendt inn søknad innen en gitt tidsfrist. Det ble også gitt stoppordre. De fleste sendte da inn søknad eller melding. Hvis ikke søknaden/meldingen var innkommet innen fristen, ble utbygger purret og det ble gitt pålegg om retting og tvangsmulkt. Det opplyses i intervju at etaten har hatt svake rutiner for oppfølging av frister som blir satt i saksbehandlingen av ulovlighetssaker.

Etaten har nå laget nye rutiner. I dag varsles pålegg om retting og tvangsmulkt i det første brevet. Dette gjøres når etaten er sikker på at det er en ulovlighet. Det gis også melding om at det er mulig å sende inn søknad. Hvis ikke søknad er mottatt innen tidsfristen gis pålegget om retting og vedtak om tvangsmulkt i et og samme brev. Det opplyses også fra hvilket tidspunkt tvangsmulkten begynner å løpe. Det åpnes fortsatt opp for søknad. Som oftest kommer søknad inn før tvangsmulkten begynner å løpe og derfor blir det ofte ikke nødvendig å gjennomføre tvangsmulkten.

Ved Etat for byggesak og private planer opplyses det at etaten tidligere ikke har registrert hvilke type sanksjon som er gitt. Det eksisterer derfor ikke noen oversikt over hvor mange tvangsmulker som er blitt ilagt eller krevd inn etter 2004. Dette fremgår heller ikke av etatens årsrapportering.

Det opplyses videre at det heller ikke er etablert et system for å klassifisere ulovligheter etter alvorlighetsgrad. Det hender imidlertid at avgjørelser om å henlegge slike saker har blitt begrunnet i henhold til plan- og bygningslovens §116 b andre ledd hvor det heter at plan- og bygningsmyndighetene helt kan avstå å forfølge ulovligheter av bagatellmessig betydning. Slike vedtak er ikke å regne for enkeltvedtak og kan ikke påklages.

3.3.2 Opplysninger innhentet gjennom utvalgsundersøkelsen

Saksbehandling

Når det gjelder forvaltningslovens krav om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse har vi ikke sett tilfeller hvor disse kravene ikke er fulgt i de 30 utvalgte sakene.

Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig behandlingstid i de 30 undersøkte sakene er litt under 10 måneder. Når det gjelder de 12 sakene som er avsluttet er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 8,2 måneder. For de sakene som fremdeles pågår har vi regnet tiden fra sakens første dokument ble registrert til medio juli 07. For disse sakene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 9,7 måneder. To av sakene har pågått over flere år. Til sammenligning kan vi opplyse at en ordinær byggesak hadde gjennomsnittlig 48 dagers saksbehandlingstid i 2006.

²¹ Etat for byggesak og private planer opplyser at et slikt gebyr er nå innarbeidet i forslag til nytt gebyrregulativ i budsjett for 2008.

Det er mulig at enkelte av de sakene vi har talt som pågående i realiteten er avsluttet. Etat for byggesak og private planer sier at det ikke alltid går klart frem av saksdokumentene om saken er avsluttet. Dette kan bety at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i realiteten skal være kortere enn våre beregninger.

Bruk av tidsfrister

Når det gis pålegg kan det samtidig settes frist for retting av ulovligheten, eller det kan gis svarfrist for tiltakshavers redegjørelse av saken. Vår gjennomgang av de 30 sakene viser at det ikke alltid settes svarfrister eller frister for å rette opp feil eller sende inn søknad. Ved flere tilfeller følges det ikke opp videre når en frist har gått ut. Dersom noen ber om utsatt frist så får de dette, og i noen tilfeller får tiltakshaver bestemme fristen selv. I to av sakene (registrert i desember 2006) har ingenting skjedd etter at saken er registrert.

Antall saksbehandlere

I de 30 sakene har det vært totalt 19 ulike saksbehandlere involvert. 18 av sakene er løst av kun én saksbehandler. For de resterende 12 sakene har det vært mellom 2 og 7 saksbehandlere. Så og si alle dokumenter er signert av to personer. I en sak er oppstartsbrev skrevet og signert av en saksbehandler, som også bor i området der det ulovlige byggetiltaket ble utført. Denne saken ble imidlertid overført til en annen saksbehandler fra neste dokument i saken.

Bruk av pålegg og sanksjoner

Vår gjennomgang av de 30 utvalgte sakene viser at det er noe variasjon i hvordan saksbehandlerne går frem når det gjelder bruk av pålegg. Det er også noe variasjon i hvor mange pålegg som blir gitt. I de sakene pålegg ble gitt resulterte saken vanligvis i at feilen ble rettet opp, det ble sendt søknad om byggetillatelse i etterkant, eller etaten trakk tilbake pålegget. I to saker som ikke er avsluttet, er det gått flere år siden pålegget ble gitt uten at det har skjedd noe i etterkant. Dersom sakene er avsluttet fremgår ikke dette av saksdokumentene.

Vi fant videre at i 8 av sakene er det ikke gitt pålegg eller forhåndsvarsel. I de resterende 22 er det gitt forhåndsvarsel, pålegg eller det er ilagt tvangsmulkt. Når det gjelder tvangsmulkt har 5 slike blitt ilagt, men alle er senere trukket.

Kun ved ett tilfelle ble sanksjonen utført i praksis. Da var det ulovlig bygging av en terrasse i en bakgård. Naboene klaget og huseier var uvitende om den påbegynte terrassen og fikk den revet. Flere saker ble avsluttet med at tiltakshaver har sendt inn byggesøknad i etterkant og at saken har blitt behandlet som en ordinær byggesøknad. Vi har ikke sett eksempler hvor etaten har bedt politiet om hjelp ved gjennomføring av pålegg om stans av arbeidet eller opphør av ulovlig bruk.

3.3.3 Oppsummering

Vår gjennomgang viser følgende:

- Bergen kommune har ikke prioritert oppfølging av ulovlighetsaker.
- Det er ikke etablert et system for å klassifisere ulovligheter etter alvorlighetsgrad.
- Etaten har ikke hatt rutiner for å følge opp avdekkete saker, men rutiner er nå utarbeidet.
- Det er ikke krevd inn tilleggsgebyr for oppfølgingen av saker

Når det gjelder gjennomgangen av de 30 sakene kan vi oppsummere med følgende:

- Sakene som er avdekket har lang saksbehandlingstid.
- Det er varierende praksis ved oppfølging av ulovlighetssaker.
- Ved flere tilfeller er det vanskelig å vite sakens opprinnelse og om den er avsluttet.

Etatens årsrapportering gir et noe utydelig bilde med hensyn til:

- Antall ulovlighetssaker.
- Hvilke sanksjonsformer som er benyttet.
- Hvor mange sanksjonsformer som er benyttet.
- Hvor mange sanksjonsformer som ble gjennomført.

4 VURDERINGER

I dette kapittelet vurderes fakta opp mot revisjonskriteriene for å besvare problemstillingene.

4.1 Er Bergen kommunes tilsyn med ulovlighetssaker i tråd med regelverket?

Plan- og bygningsloven har krav til at kommunene skal føre tilsyn med at plan- og bygningsloven blir overholdt. Når det gjelder tilsyn med byggverk som det ikke er søkt eller sendt melding om, er det imidlertid ikke noe lovkrav om at kommunene skal føre eget tilsyn for å avdekke ulovligheter. Slike saker skal forfølges dersom de blir avdekket. Det kan imidlertid argumenteres for at kommunene bør ha rutiner for regelmessig tilsyn for å avdekke ulovlighetssaker for at innbyggerne ikke fristes til å ta ”snarveier”.

Det er vanskelig å gi eksakte tall når det gjelder hvor mange tiltak som er igangsatt i Bergen kommune uten at tillatelse er gitt. Etat for byggesak og private planer mener at det er stor sannsynlighet for at det er mørketall når det gjelder denne type ulovlighetssaker. Data innhentet gjennom bygningslovsutvalgets undersøkelse gir støtte for denne oppfatningen. Våre data viser at det i Bergen kommune ble registrert 169 ulovlighetssaker i 2006, og at disse utgjorde 4 % av totalt antall byggesaker i 2006. Ved Etat for byggesak og private planer opplyses det at etaten i liten grad har ført tilsyn med rapporterte ulovlighetssaker og det er ikke gjennomført tilsyn for å avdekke ulovlighetssaker de siste årene. Det har heller ikke vært etablert rutiner for ulovlighetstilsyn. Dette skyldes både finansielle forhold og etablering av frister i ordinære byggesaker. Vår utvalgsundersøkelse viser at ett av 30 tilfeller var rapportert av en ansatt ved Etat for byggesak og private planer. Vedkommende bor i nærområdet og ulovligheten kan ha vært oppdaget ved en tilfældighet heller enn på bakgrunn av aktivt tilsyn. En kommunal etat, brannetaten, har imidlertid vært en viktig rapporteringskilde.

Det er etter vår oppfatning uheldig at etatens ressursituasjon, frister i ordinære byggesaker og manglende rutiner har ført til at etaten har redusert sine tilsynsoppgaver. Selv om det i plan- og bygningsloven ikke stilles krav til hvilket omfang denne type tilsyn skal ha, bør en kommune ikke helt utelate slikt tilsyn.

Etter våre vurderinger er det derfor grunn til å stille spørsmål ved om Bergen kommune i tilstrekkelig grad har tilrettelagt for å føre tilsyn med at plan- og bygningsloven overholdes når det gjelder tiltak som er utført uten at det på forhånd er søkt om eller sendt melding om dette. Det er positivt at Etat for byggesak og private planer ønsker å vektlegge slikt tilsyn fremover. I tillegg har etaten utarbeidet skriftlige rutiner på området.

Etter våre vurderinger har Bergen kommune ikke ivarettatt sine tilsynsoppgaver i tråd med regelverkets intensjoner for å avdekke ulovlighetssaker etter kategori A de siste årene.

4.2 Er Bergen kommunes oppfølging av ulovlighetssaker i tråd med regelverket?

Når det gjelder oppfølging av ulovlige byggetiltak er kommunene gitt ulike virkemidler gjennom kapittel XIX i plan- og bygningsloven. Det kan gis pålegg og det kan iverksettes sanksjoner hvis ikke pålegg blir fulgt. Oppfølging av ulovlighetssaker reguleres også av forvaltningslovens bestemmelser siden dette er å anse som enkeltsaker som kan ende i enkeltvedtak. Ved oppfølging av ulovlighetssaker vil derfor både plan- og bygningsloven og forvaltningslovens regler komme til anvendelse.

Plan- og bygningsloven gir i utgangspunktet rom for skjønn. Gode rutiner kan i slike tilfeller bidra til å sikre at skjønnsutøvelsen ikke blir tilfeldig. Tilfeldig skjønnsutøvelse kan bli en trussel mot likhetsprinsippet i forvaltningsloven, dvs prinsippet om at en ikke må foreta en usaklig eller umotivert forskjellsbehandling.²² Vi ser det som positivt at Etat for byggesak og private nå har utarbeidet skriftlige rutiner som har regulerer oppfølgingen av ulovlighetssaker.

Hvis flere saksbehandlere vurderer en sak det er knyttet usikkerhet til, kan dette bidra til at skjønnsutøvelsen ikke blir tilfeldig. Stor utskifting av saksbehandlere kan imidlertid både føre til at vedtak i saken blir tilfeldig og at ansvaret pulveriseres. I vår utvalgsundersøkelse fant vi eksempler på at 7 saksbehandlere over tid har vært innom en enkelt sak. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette har resultert i tilfeldig skjønnsutøvelse.

I følge § 11 a i forvaltningsloven skal avgjørelser bli gitt ”uten ugrunnet opphold.” I et utvalg på 30 saker fant vi en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 10 måneder mot 48 dager i vanlige byggesaker. Utvalget er for lite til at vi kan trekke generelle konklusjoner. Etat for byggesak og private planer har imidlertid opplyst at oppfølging av ulovlighetssaker hittil har vært lite prioritert. Innføring av tidsfrister i ordinære byggesaker og knappe personalressurser oppgis å være grunnen til dette. Det forventes at dette har påvirket saksbehandlingstiden i denne type saker, og medført at den gjennomsnittlige saksbehandlingen er lenger enn i ordinære byggesaker.

Lang saksbehandlingstid i ulovlighetssaker kan også skyldes at Etat for byggesak og private planer i denne type saker ikke forventes å bli purret av den parten som står ansvarlig for ulovligheten for å få fortgang i saksbehandlingen, på samme måte som i ordinære byggesaker. I ulovlighetssaker kan lang saksbehandlingstid være til størst ulempe for nabo som ikke har blitt varslet og fått uttalt seg om tiltaket på forhånd, og som i ettertid kan føle seg forulempet av tiltaket.

Hvor lange tidsfrister som settes overfor tiltakshaver vil også påvirke den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Vi fant variasjon i bruken av tidsfrister i de 30 utvalgte sakene. Det var også tilfeller der tiltakshaver selv fikk sette tidsfrist. Kommunen bør være en aktiv pådriver og selv sette rammer for saksgangen i ulovlighetssaker. Etter vår oppfatning kan gjennomsnittlig saksbehandlingstid vanskelig sies å være innenfor kravet om ”uten ugrunnet opphold” i forvaltningsloven.

Når det gjelder forvaltningslovens krav om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse har vi ikke sett tilfeller hvor disse kravene ikke er fulgt i de 30 utvalgte

²² Jf Frihagen, A.: Forvaltningsloven og kommunal saksbehandling, 1989:64

sakene. Dette kan indikere at Etat for byggesak og private planer har god praksis på disse områdene.

Ved ulovlige tiltak kan en kommune gi den ansvarlige pålegg med frist for retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet (§ 113 i plan- og bygningsloven). Kommunen skal så langt det er mulig motivere tiltakshaver til å innrette seg lovlig for eksempel ved søknad i ettertid. Kommunen kan også fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt antatt frist. Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelse for retting (§ 116a i plan- og bygningsloven).

Vi har ingen anmerkninger til måten Etat for byggesak og private planer har gitt pålegg i de 30 sakene vi har undersøkt. Dette kan indikere at etaten har god praksis på dette området. Utvalget er imidlertid for lite til at vi kan konkludere på generelt grunnlag.

Når det gjelder bruken av sanksjoner generelt har ikke etaten en samlet oversikt over antall sanksjoner som er gitt årlig. Dette skyldes nok at det hittil ikke har vært skilt mellom pålegg og sanksjoner ved etatens årlige rapporteringer. Vår gjennomgang av de 30 utvalgte sakene viser at det i 5 tilfeller er gitt tvangsmulkt, men at kravet er frafalt i ettertid. Vi kjenner ikke årsaken til dette, og hvor utbredt dette er, men vil på generell basis se det som en fordel at sanksjon blir iverksatt dersom ikke pålegg blir overholdt. Etter vår oppfatning kan en streng praksis på dette området virke forbyggende og bidra til at flere ulovlige tiltak ikke iverksettes.

Vår utvalsundersøkelse indikerer at pålegg og sanksjoner i mindre grad har en funksjon som "ris bak speilet". Vi fant ett tilfelle hvor sanksjon om rivning ble fulgt opp i praksis etter initiativ fra huseier. Siden etaten ikke rapporterer i hvor stor grad sanksjoner iverksettes har vi ikke grunnlag for å konkludere på dette området utover de 30 sakene vi har studert.

I følge § 116 b i plan og bygningsloven kan en kommune helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner dersom de mener at overtredelsen er av bagatellmessig art. Vi har fått opplyst at Bergen kommune i noen tilfeller avslår oppfølging av ulovlighetssaker med bakgrunn i denne bestemmelsen. Vi har også fått opplyst at det ikke er etablert et system for å gruppere ulovlighetssaker etter alvorlighetsgrad. Etter våre vurderinger vil kommunen bedre kunne foreta prioriteringer av saker og ressurser dersom et slikt system blir innført.

Når det gjelder oppfølgingen av ulovlighetssaker setter ikke plan- og bygningsloven klare krav til hvor strengt en kommune skal følge slike saker opp. Desto mer viktig blir det å ha egne systemer og rutiner på området. Etter våre vurderinger har etaten hittil hatt en passiv oppfølging av ulovlighetssaker, og har klare forbedringsområder innenfor dette området.

Vi mener at vår utvalsundersøkelse og etatens opplysninger indikerer at det kan stilles spørsmål med om Bergen kommune på en tilfredstillende måte har fulgt opp ulovlighetssaker etter kategori A i samsvar med regelverkets bestemmelser.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjoner

Etter våre vurderinger har Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt sitt tilsyns- og oppfølgingsansvar etter plan- og bygningsloven når det gjelder ulovlighetssaker de siste årene. Det er klare forbedringsområder innenfor dette området. Risiko- og vesentlighetsvurderinger bør legges til grunn for hvor utbredt kommunens tilsyn med ulovlighetssaker skal være.

Det er viktig at tiltakshaver oppfordres til å følge plan- og bygningsloven. Dersom oppfølgingen av ulovlighetssaker i liten grad får negative konsekvenser for tiltakshaver ved alvorlige brudd på lovverkets bestemmelser vil dette bidra til å uthule plan- og bygningslovens bestemmelser. En slik praksis vil virke lite forebyggende for at flere ulovlighetssaker oppstår. Det er etter våre vurderinger derfor nødvendig at Bergen kommune styrker sine tilsynsoppgaver og oppfølging av ulovlighetssaker i forhold til plan- og bygningsloven framover.

Som nevnt i kapittel 2 er det i følge kommunelovens § 20-2 byrådet som har det overordnede ansvaret for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det at etaten har etablert rutiner på området og har fått tilført budsjettmidler er positivt og kan tyde på at kommunen tar sine internkontrolloppgaver etter kommunelovens § 20-2 på alvor. Det forventes at dette på sikt vil bidra til at kommunens tilsyn med, og oppfølging av, ulovlighetssaker i større grad blir i samsvar med regelverkets intensjoner.

5.2 Anbefalinger

Vi mener at Bergen kommune bør:

- Oppfordre til økt samarbeid mellom ulike etater i kommunen for å bidra til at ulovlighetssaker oppdages.
- Foreta en gradering av ulovlighetssakenes alvorlighetsgrad.
 - Prioritere å føre aktiv oppfølging med ulovlighetssaker som er vurdert som alvorlige.
- Vektlegge en forutsigbar oppfølging av ulovlighetssaker. Dette for å minske faren for at plan- og bygningslovens bestemmelser ignoreres.
- Iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i ulovlighetssaker.
 - Sette korte tidsfrister i ulovlighetssaker
 - Tidsfristene bør følges opp.
- Iverksette sanksjoner dersom pålegg ikke blir innfridd.
- Aktivt bruke nylig etablerte skriftlige rutiner for ulovlighetsoppfølging.
- Legge de ekstra kostnadene ved ulovlighetsoppfølging til ved byggesaksgebyret når det mottas søknad i etterkant.

Vi anbefaler videre at Etat for byggesak og private planer i sin årsrapportering i større grad enn tidligere synliggjør tilsyn med -, og oppfølging av ulovlighetssaker. Det bør for eksempel:

- Skilles mellom ulike former for tilsyn,
- Fremkomme en oversikt over antall ulovlighetssaker,
- Redegjøres for antall og hvilke type sanksjoner som gis,
- Fremgå i hvor stor grad sanksjoner blir fullbyrdet.

6 Andre funn

Tilsyn med foretak faller ikke innenfor denne undersøkelsens problemstillinger. Vi sitter imidlertid med en del data som belyser hvordan Etat for byggesak og private planer praktiserer sine tilsynsoppgaver innenfor det lovpålagte området. Vi velger derfor å kort presentere noen funn og vurderinger som omhandler foretakstilsyn avslutningsvis i rapporten.

Siden byggesaksreformen i 1997 har foretakene et eget ansvar for å påse at tiltaket utføres i henhold til § 97 i plan- og bygningsloven som pålegger kommunene å ha et overoppsyn med foretaket og tiltakshaver. I slike saker har tiltakshaver fått byggetillatelse og kommunen undersøker i ettertid eventuelle avvik mellom den dokumentasjonen som er innsendt i forbindelse med søknad og hva som faktisk er bygget. Dette omtales som foretakstilsyn og slikt tilsyn kan for eksempel gjøres gjennom stikkprøvekontroller.

Det ble i Bergen kommune behandlet 3573 ordinære byggesaker i 2004, 3600 i 2005 og 4073 i 2006. Det ble gjennomført 81 foretakstilsyn i 2004, 45 i 2005 og 28 i 2006.

Antall foretakstilsyn må etter vår oppfatning sees i sammenheng med antall ordinære byggesaker. I Bergen kommune har antall ordinære byggesøknader hatt en økning i de siste tre årene mens antall foretakstilsyn har sunket. Antall foretakstilsyn i forhold til antall ordinære byggesaker utgjorde 2,25 % i 2004, 1,25 % i 2005 og 0,70 % i 2006. Etter våre vurderinger er dette ikke en gunstig utvikling. Etter vår oppfatning bør en økning i byggesøknader tilsi en økning i foretakstilsyn. Disse tallene viser at også når det gjelder foretakstilsyn har Bergen kommune en jobb å gjøre framover.

7 Etatens kommentarer



BERGEN KOMMUNE

ETAT FOR BYGGESAK OG PRIVATE PLANER

Allehelgens gate 5
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 55 56 63 10
Telefaks 55 56 63 33
postmottak.byggesak@bergen.kommune.no

**Etat for byggesak og private planer sine kommentarer til
forvaltningsrevisjonsprosjektet Byggesak – ulovlighetsoppfølging**

Etat for byggesak og private planer sier seg enig i revisjonsrapportens konklusjoner om at tilsynet ved etaten vedrørende ulovligheter ikke har vært god nok. Hovedårsaken til dette er som nevnt i rapporten at det ble vektlagt å holde tidsfrister i byggesaker, og av den grunn ble ressurser overført fra tilsyn til byggesaksbehandling.

I løpet av 2006 ble det fra politisk hold bestemt at tilsynet ved etaten skulle rustes opp, grunnet økende ulovlig byggevirksomhet i kommunen. Etaten har derfor i 2007 fått tilført ressurser til tilsynet med 5 ekstra stillinger. Tilsynsgruppen har fra 1. september i år 12 personer hvorav 6 personer har ansvar for oppfølging av ulovligheter. Oppgradering av tilsynsfunksjonen ble satt i gang høsten 2006. Arbeidet med rutiner, arbeidsmetodikk og andre systemer er godt i gang.

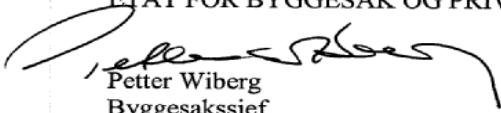
Oppgraderingen av denne funksjonen hos oss forventes å gi et tilfredsstillende tilsyn med bygge og anleggsvirksomheten i Bergen kommune. Tilsynet skal bli mer effektivt, gi større dekningsgrad ved at det utføres flere undersøkelser, bli mer konsekvent i oppfølgingen gjennom pålegg og retting der dette er påkrevd og det legges større vekt på at saker avsluttes innen rimelig tid. Et sentralt element i arbeidet vi er i gang med er utarbeidelse av rutiner som vil sikre tilfredsstillende prosessstyring og dokumentasjon av undersøkelser, oppfølging, vedtak og tiltak. Dette vil også gjøre fremtidige revisjoner av tilsynsvirksomheten lettere.

Det er i løpet av våren laget oversikt over tilsynsoppgavene som skal utføres ved etaten. Det er også utarbeidet prioriteringsliste for tilsyn, rutiner og sjekklister for de forskjellige typer tilsyn (foretakstilsyn, ulovlighetstilsyn, tilsyn før brukstillatelse/ferdigattest og branntilsyn.) Vi arbeider for tiden med opplæring av nyansatte, implementering av nye rutiner, samt at vi har grepet fatt i tilsynsoppgaven. Vi ser at dette arbeidet er lagt opp på en måte som samsvarer godt med de konklusjoner og anbefalinger som fremgår av revisjonens rapport.

Etaten mener at oppgraderingen av tilsynet slik det er nevnt over vil medføre at tilsynet vil bli utført i samsvar med Plan- og bygningslovens bestemmelser og intensjoner.

Det kan også legges til at en arbeidsgruppe ved etaten har under utarbeidelse en kvalitetssikringshåndbok som skal ivareta hele etatens fagområde på en kvalitetsmessig god måte.

ETAT FOR BYGGESAK OG PRIVATE PLANER


Petter Wiberg
Byggesakssjef



BERGEN KOMMUNE
Kommunerevisjonen

Saks nr.: 200602250 Dok.nr.: 16
Mottatt dato: 20. SEP. 2007
Kontor/Saksbeh.: UNSO
Offentlig: _____
Arkiv nr.: 1262

8 Vedlegg

8.1 Utdrag fra forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (sak)

§ 5. Tiltak som verken krever søknad eller melding

Mindre tiltak er unntatt fra reglene i pbl kap. XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll, og fra bestemmelsene om melding, under forutsetning av at de ikke fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser, og under forutsetning av at ansvaret etter § 4 er ivaretatt.

Unntakene omfatter oppføring, rivning, fjerning, opparbeidelse og endring av tiltak som nevnt i første ledd, herunder:

1. Bygninger og byggverk

a) Mindre frittliggende bygning på bebygd eiendom, hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 15m², med mønehøyde inntil 3,0 m og gesimshøyde inntil 2,5 m. Bygningen kan ikke brukes til varig opphold for personer. Avstand til annen bygning på eiendommen må ikke være mindre enn 1,0 m.

b) Mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder.

2. Mindre tiltak i eksisterende bygning

a) Fasadeendring som ikke fører til at bygningens eksteriørkarakter endres samt tilbakeføring av fasade til sikker tidligere dokumentert utførelse.

b) Ikke-bærende vegg innenfor en branncelle som ikke strider mot vesentlige krav til planløsning som nevnt i pbl § 74 nr. 1.

c) Installasjon, endring og reparasjon av enkle installasjoner i eksisterende bygning innenfor en bruksenhet eller branncelle.

d) Reinstallasjon og reparasjon av ildsted. Øvrige arbeider som gjelder ildsted, herunder installasjon av nytt ildsted, er unntatt fra krav om søknad eller melding dersom arbeidet kontrolleres av kvalifisert kontrollør.

3. Mindre tiltak utendørs

a) Levegg (skjermvegg) med høyde inntil 1,8 m og lengde inntil 10,0 m. Veggen kan være frittstående eller forbundet med bygning.

b) Utepeis og mindre fundamenteringsarbeider.

c) Innhegning mot veg med inntil 1,5 m høyde. Innhegningen må ikke hindre sikten i frisiktsoner mot veg.

d) Skilt inntil 3,0 m² og reklameinnretning o.l. inntil 1,0 m², som monteres flatt på vegg.

Unntaket omfatter ikke plassering av flere skilt, reklameinnretninger o.l. som skal plasseres på samme fasade. Planbestemmelser, vedtekter eller retningslinjer etter pbl § 74 nr. 2 som setter andre krav, gjelder foran denne bestemmelsen.

e) Mindre antennesystem. Antennemast kan ha høyde inntil 2,0 m. Parabolantenne kan ha diameter inntil 1,2 m.

f) Forstøtningsmur på inntil 1,0 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 2,0 m, eller forstøtningsmur på inntil 1,5 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 4,0 m. Muren må ikke hindre sikten i frisiktsoner mot veg.

g) Fylling eller planering av terreng når tiltaket ikke fører til mer enn 3,0 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i spredtbygd strøk. I tettbygd strøk unntas fylling eller planering når tiltaket ikke fører til mer enn 1,5 m avvik. På eiendom for rekke- eller kjedehus o.l. i tett bebyggelse må avviket ikke være mer enn 0,5 m. Endringer i terreng må ikke hindre sikten i frisiktsoner mot veg.

h) Graving for kabler.

i) Lokal drenering samt reparasjoner ved rør- og ledningsbrudd.

j) Biloppstillingsplasser for eiendommens bruk, hvis annet ikke fremgår av arealplan, planbestemmelser eller vedtekter. For landbrukseiendom er i tillegg anlegg av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på eiendommen unntatt.

4. Andre mindre tiltak

Andre mindre tiltak som kommunen ikke finner det nødvendig å kreve søknad eller melding for, herunder tiltak som nevnt i denne paragraf nr. 1 - 3 som har mindre avvik fra de krav som der er fastsatt. Kommunen kan sette vilkår ved unntak for slike mindre tiltak.

8.2 Utdrag fra plan- og bygningslov (1985-06-14)

§ 10-1. Kommunens oppgaver og samarbeidsplikt

Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen.

Plan- og bygningsmyndighetene skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

§ 81. Driftsbygninger i landbruket

For oppføring av ny driftsbygning i landbruket og for endring og reparasjon av bestående driftsbygning gjelder bestemmelsene i loven her så langt de passer. Bestemmelsene i § 65 annet, tredje og fjerde ledd, § 66 nr. 1 og nr. 2 annet og tredje ledd gjelder ikke. Departementet kan gi forskrift om at også andre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområde for bestemmelsene i paragrafen her.

Tiltaket trenger ikke tillatelse etter § 93 dersom det er sendt melding til kommunen om tiltaket og om at dette vil bli utført i samsvar med de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av paragrafen her. Meldingen skal være skriftlig og gi opplysninger om de planer som er lagt til grunn for arbeidet.

Før melding sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å bemerke. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varslet er sendt og grunnlagsmaterialet for meldingen er gjort tilgjengelig. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i meldingen. Med meldingen skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Reglene i § 94 nr. 3 annet til femte ledd får tilsvarende anvendelse.

Tiltaket kan utføres 3 uker etter at meldingen ble mottatt av kommunen. Når særlige grunner foreligger kan kommunen forlenge fristen med ytterligere 3 uker.

For tiltak som utføres i samsvar med reglene i første og annet ledd gjelder ikke lovens kap. XVI med unntak av § 93a. Kommunen kan gi de pålegg som finnes nødvendige for å få tiltaket forsvarlig utført. Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen eller tiltaket innstilles for lengre tid enn 2 år, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet av melding som nevnt i annet ledd og om bygnings- og branntekniske krav.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder også husvær for seterbruk eller skogdrift.

§ 85. Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg

Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg må ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. For ovennevnte tiltak gjelder bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer.

Plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg skal på forhånd meldes til kommunen. Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg må ikke plasseres for et lengre tidsrom enn 4 måneder uten at kommunen på forhånd har gitt samtykke, og skal straks fjernes når tiden er utløpt, eller, hvis samtykke er gitt på ubestemt tid, når kommunen krever det.

Ved vedtekt kan bestemmes at midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke kan plasseres innenfor bestemte deler av kommunens område, eller at de bare skal kunne plasseres på nærmere fastsatte vilkår.

Departementet kan ved forskrift bestemme at annet og tredje ledd ikke skal gjelde for nærmere angitte midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg.

Endret ved lover 20 juni 1986 nr. 37, 11 juni 1993 nr. 85, 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997), 28 juni 1996 nr. 55 (i kraft 1 juli 1997), 25 april 2003 nr. 26, se dens II (i kraft 1 juli 2003 iflg. res. 25 april 2003 nr. 488).

§ 86. Hemmelige militære anlegg

Når område, anlegg eller byggverk er erklært hemmelig i medhold av lovgivning om forsvarshemmeligheter, påhviler det vedkommende militære myndighet å se til at de bestemmelser som er gitt i denne lov, vedtekt eller forskrift blir holdt.

Endret ved lover 11 juni 1993 nr. 85, 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

§ 86a. Mindre tiltak på bebygd eiendom

Mindre tiltak på bebygd eiendom kan utføres uten tillatelse etter § 93 dersom

- a) naboer og gjenboere er varslet, jf. § 81 tredje ledd som får tilsvarende anvendelse, og deretter ikke krever at planene legges frem for kommunen som søknad om tillatelse etter § 94. Krav om slik saksbehandling må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varsel er sendt, og
- b) melding om tiltaket er sendt kommunen og denne ikke innen 3 uker etter at den har mottatt slik melding, krever at tiltaket legges fram for kommunen som søknad om tillatelse etter § 94, og
- c) tiltaket ellers utføres i samsvar med gjeldende bestemmelser i eller i medhold av lov.

For tiltak som utføres i samsvar med reglene i første ledd gjelder ikke lovens kapittel XVI med unntak av § 93 a. Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn 3 måneder, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser.

Tilføyd ved lov 20 juni 1986 nr. 37, endret ved lover 11 juni 1993 nr. 85, 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997), 28 juni 1996 nr. 55 (i kraft 1 juli 1997), 25 april 2003 nr. 26, se dens II nr. 2 og nr. 3 (i kraft 1 juli 2003 iflg. res. 25 april 2003 nr. 488).

§ 86b. Byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område

Etter departementets vedtak kan byggearbeider innenfor en enkelt bedrifts område utføres uten at lovens kapittel XVI om byggetillatelse og kontroll med byggearbeid får anvendelse. Departementet kan knytte vilkår til slikt vedtak. Før departementet treffer vedtak, skal kommunen ha hatt høve til å uttale seg.

Byggearbeid etter første ledd må ikke utføres før melding om arbeidet er sendt til kommunen. Er arbeidet ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn 3 måneder, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser

§ 92a. Endring eller fjerning av tiltak etter § 93 annet ledd

Tiltak etter § 93 annet ledd skal utføres i samsvar med krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Slike tiltak kan plan- og bygningsmyndighetene dessuten kreve endret eller fjernet dersom dets plassering, utførelse m.v. eller virksomhet det fører med seg ellers, kan føre til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser.

Tilføyd ved lov 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

§ 92b. Kontroll med bestående byggverk og arealer

Plan- og bygningsmyndighetene kan kontrollere byggverk som ikke er underlagt kontroll etter § 97 og arealer, for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov, som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom.

Kontroll kan likevel bare foretas der det er grunn til å anta at det foreligger forhold som nevnt, eller det skal vurderes tiltak etter § 89.

Enhver som disponerer byggverk, areal eller aktuell del av det plikter å gi vedkommende myndighet nødvendige opplysninger og adgang til å foreta nødvendige undersøkelser.

Eier skal gjøres oppmerksom på ulovlige forhold som nevnt i første ledd. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi eier skriftlig pålegg om rettelse innen en fastsatt frist, og kan i særlige tilfelle helt eller delvis forby bruk av byggverk eller areal inntil de ulovlige forhold er rettet.

Tilføyd ved lov 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

Kap. XVI. Saksbehandling, ansvar og kontroll.
Endret ved lov 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

§ 93. Tiltak som krever søknad og tillatelse

Følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, må ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

- a) Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.
- b) Fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a.
- c) Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under a.
- d) Riving av tiltak som nevnt under a.
- e) Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.
- f) Oppdeling eller sammenføying av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig.
- g) Oppføring av innhegning mot veg, skilt eller reklameinnretninger o.l.
- h) Deling av eiendom eller opprettelse av enhet som kan festes bort i mer enn 10 år. Slik tillatelse er ikke nødvendig for deling som skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.
- i) Vesentlig terrenginngrep.
- j) Anlegg av veg eller parkeringsplass.

Tillatelse etter første ledd er ikke nødvendig for tiltak som utføres i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b. I forskrift kan departementet unnta tiltak fra bestemmelsene i kap. XVI. Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som er unntatt likevel utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

§ 108. Meldeplikt for andre myndigheter

Finner de som utfører brannsyn eller annen offentlig besiktigelse, forhold som står i strid med denne lov, forskrift eller vedtekt, skal den som forestår forretningen, snarest melde forholdet til kommunen.

Endret ved lov 11 juni 1993 nr. 85.

§ 109. Gebyr

Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunene for behandling av søknad om deling, tillatelse, kontroll, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler kommunen å utføre. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand etter § 97 nr. 2 første ledd. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredninger. Ved regulativ kan også fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særlige skjønnsretter. Regulativene vedtas av kommunestyret selv.

Offentlige tjenester som nevnt i første ledd første og annet punktum, kan gjøres betinget av at gebyr er innbetalt.

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes ved årsavgift.

Kap. XIX. Ulovlig byggearbeid m.v.

§ 113. Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 114 er utferdiget.

Endret ved lover 20 juni 1986 nr. 37, 11 juni 1993 nr. 85, 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

§ 114. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages.

Endret ved lover 11 juni 1993 nr. 85, 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

§ 115. Tvangsfullbyrding

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr. 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter §§ 86 a og 107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

Endret ved lover 26 juni 1992 nr. 86, 11 juni 1993 nr. 85, 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997), 28 juni 1996 nr. 55 (i kraft 1 juli 1997), 25 april 2003 nr. 26, se dens II (i kraft 1 juli 2003 iflg. res. 25 april 2003 nr. 488).

§ 116. Erstatning

Den som i medhold av denne lov blir pålagt å fjerne eller rette et forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, har rett til erstatning av det offentlige, når arbeidet er utført i samsvar med tillatelse etter § 93, dersom han, og i tilfelle også den som har handlet på hans vegne, har gått frem på forsvarlig måte og vært i god tro, og feilen klart gikk frem av søknaden.

§ 116a. Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det.

Tilføydd ved lov 5 mai 1995 nr. 20, se dens III (i kraft 1 juli 1997).

§ 116b. Rimelighet og samordning

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Ved utferdigelsen av sanksjoner skal det særlig tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen.

Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av bagatellmessig betydning, kan de helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner. Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.

8.3 Utdrag fra lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

§ 2. (definisjoner).

I denne lov menes med:

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
- c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;
- d) offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste;
- e) part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.
- f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring.
- g) skriftlig: også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden;
- h) nedtegning, nedskrivning og protokollering: også elektronisk nedtegning når dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir.

Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Kongen kan bestemme hva som i tvilstilfelle skal regnes som enkeltvedtak etter dette ledd, eller at andre saker om offentlige tjenesteforhold skal regnes som enkeltvedtak.

Som enkeltvedtak regnes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.

§ 11a. (saksbehandlingstid, foreløpig svar).

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere,

og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

8.4 Utdrag fra lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

§ 20. Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og myndighet.

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret og fylkestinget kan selv fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.
2. Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Kommunestyret og fylkestinget kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Rådet kan gi enkeltmedlemmer myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning i de tilfeller disse er tildelt ledelsesansvar etter nr. 1, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.
4. Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi rådet myndighet til å opprette og oppnevne styrer for rådets ledelse for særskilte deler av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten. Rådet fastsetter selv vedtektene for slike styrer og kan gi styret myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Et styre kan omorganiseres og nedlegges i valgperioden, og det kan foretas ny oppnevning av hele styret eller enkeltmedlemmer. Et medlem av et styre kan fratrukket vervet etter eget ønske.
5. Kommunerådets og fylkesrådets medlemmer skal delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Rådets leder har rett til å delta i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale organer, personlig eller ved ett av de øvrige medlemmene i rådet. Møteretten etter foregående punktum gjelder ikke for møter i kontrollutvalget eller møter i kommunestyrets eller fylkestingets egne organer når disse behandler saker om kommunestyrets, fylkestingets eller organets egen indre organisering. Har rådets medlemmer ledelsesansvar, gjelder møte- og taleretten det medlemmet av rådet som har vedkommende organs saker under sitt ansvarsområde, samt rådets leder.

§ 76. Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering

eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.

8.5 Utdrag fra forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

§ 7. Forvaltningsrevisjonens innhold

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt.

8.6 Rundskriv H-03/01 Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven

Formålet med rundskrivet

Formålet med dette rundskrivet er å gi en oversikt over virkemidler mot overtredelse av de materielle og formelle reglene i plan- og bygningsloven (pbl) med forskrifter, og mot manglende etterlevelse av vedtak med hjemmel i disse reglene.

Plan- og bygningsmyndighetene kan følge opp overtredelser av plan- og bygningslovgivningen gjennom reglene i plan- og bygningsloven kap XIX om ulovlig byggearbeid mv. og kap XVIII om straffansvar. Det kan også reageres i forhold til de ansvarlige foretak, jf. pbl §§ 93 b, 98 og forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) § 20, og i forhold til produkter til byggverk etter pbl § 77.

Reaksjoner utenfor plan- og bygningsloven kan i noen tilfeller være aktuelle, f.eks. straffeloven § 166 om uriktige opplysninger og kapitlene 3 a (foretaksstraff) og 18 (dokumentfalsk). Innholdet i disse reglene omtales ikke nærmere i dette rundskrivet.

Reaksjonssystemet i plan- og bygningsloven

Loven inneholder en rekke særbestemmelser som gir myndighetene hjemmel til å pålegge den ansvarlige for en ulovlighet å rette opp forholdet. Slike påleggshjemler er for eksempel gitt i § 83 om "Basseng, brønn og dam" og § 89 om "Vedlikehold og utbedring". Begrepene «kreve» og «gi pålegg» omfatter det samme.

I lovens kapittel XIX er det gitt generelle regler for å forfølge alle typer brudd på bestemmelser gitt i loven, forskriftene, vedtekter eller planer. § 113 gir plan- og bygningsmyndighetene hjemmel til å gi pålegg rettet mot den ansvarlige. Et slikt pålegg følger hovedregelen i forvaltningsretten; det har ikke tvangskraft. «Tvangskraft» betyr at en pålagt plikt kan fullbyrdes ved forføyning av namsmyndighetene. Hovedregelen er fraveket i pbl § 115 andre ledd, idet enkelte pålegg kan kreves gjennomført direkte.

Etter § 114 kan plan- og bygningsmyndighetene på bestemte vilkår gi forelegg mot den ansvarlige. Et forelegg kan få virkning som rettskraftig dom og derigjennom få tvangskraft. (Slike forelegg er forvaltningsvedtak av en helt annen type enn straffeprosessuelle forelegg for eksempel i form av bøtestraff.) Reglene om selve tvangsfullbyrdelsen av pålegg og forelegg står i pbl § 115 og i tvangsfullbyrdesloven av 26. juni 1992 nr 86 (tvfbl).

Ved ulovligheter bør plan- og bygningsmyndighetene vurdere om det i første omgang er tilstrekkelig å henstille til de ansvarlige om å innrette seg lovlig innen en rimelig frist før andre reaksjoner tas i bruk.

I 1995 ble det foretatt en rekke endringer i sanksjonskapitlene. Bakgrunnen for dette var et ønske om å forenkle og effektivisere håndhevingen av regelverket. Anvendelsesområdet for sanksjonsreglene, jf. kap 19 og særlig § 113, ble utvidet. Sanksjonsreglene tar sikte på å dekke alle forhold som faller inn under plan- og bygningslovgivningen, både formelle og materielle regler. Ulovlige forhold kan knytte seg til søknader og erklæringer, til utføring og plassering av ulike typer arbeid/innretninger og bruk av bygg, innretninger, uteareal, veg, vann og avløp mv.

Ved siste lovrevisjon ble det også innført en ny reaksjon i § 116a der plan- og bygningsmyndighetene fikk hjemmel til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å framtvinge en oppfyllelse av et pålegg. Samtidig ble det innført en bestemmelse som ga myndighetene adgang til å la være å forfølge overtredelser av bagatellmessig betydning, § 116 b annet ledd.

Reglene om ansvarshavende ble også endret. Det ble innført flere, oppdelte og mer funksjonsbaserte ansvarsområder. Dersom de godkjente ansvarlige foretak ikke gjennomfører sine oppgaver i tråd med gjeldende regelverk, kan godkjenningen som ansvarlig foretak trekkes tilbake.

Om noe er ulovlig må vurderes i forhold til rammetillatelsen/igangsettingstillatelsen og de forutsetninger som ligger til grunn for disse. Ulovligheter kan oppdages ved kommunalt tilsyn, ved at ansvarlig kontrollerende foretak melder fra, eller at andre, for eksempel naboer eller interesseorganisasjoner, kontakter kommunen.

Plan- og bygningsmyndighetenes plikt til å forfølge ulovlige forhold
De kommunale plan- og bygningsmyndighetene har i utgangspunktet plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen, se pbl § 10-1 første ledd. Oppdages det ulovligheter skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendige, jf. likevel § 116 b annet ledd og nærmere omtale nedenfor under avsnitt 1.7.

Hvem er ”plan- og bygningsmyndighet” i lovens forstand?

Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er de sentrale plan- og bygningsmyndigheter. Fylkesmannsembetene er regional, og kommunene lokal plan- og bygningsmyndighet.

Det er forutsatt at reaksjoner mot ulovligheter fra overordnet myndighet bare skal skje i spesielle tilfelle. Eksempel kan være hvis de lokale plan- og bygningsmyndighetene ikke selv følger opp et ulovlig forhold etter klageorganets omgjøring av en uhjemlet tillatelse .

Plan- og bygningsloven og andre lover

Der plan- og bygningsloven henviser til annen lovgivning, kan det oppstå tvil om hva som er myndighetenes oppgave. Hva som skal regnes som en del av plan- og bygningsloven og hva som er en del av annen lovgivning må vurderes i det enkelte tilfelle. Utgangspunktet er at når et vilkår i loven, forskriftene, vedtekter, planbestemmelser eller i tillatelsen ikke er oppfylt, kan det gis pålegg. Hvis det f.eks. ikke foreligger samtykke fra vegmyndighetene etter pbl § 66 nr. 1 første ledd, vil det kunne reageres etter plan- og bygningsloven. Hvis en annen lovs bestemmelser er gjort til en del av plan- og bygningsmyndighetenes vurdering, kan slike regler kreves oppfylt i henhold til plan- og bygningsloven. Et eksempel kan være pbl § 70 nr. 1 annet ledd hvor kommunen skal påse at bygningen plasseres slik at veglovens regler om byggegrense og frisikt blir fulgt.

Plan- og bygningsloven er viktig til vern om naturmiljø og kulturminner. Loven er alene om å beskytte bygninger som ikke er fredet fra å bli revet uten tillatelse, jf. § 93 bokstav d.

Skyldkrav ved ulike reaksjoner

Et mulig ulovlig forhold skal undergis en objektiv vurdering, dvs. uten å trekke inn hvorvidt den ansvarlige er å bebreide for forholdet. Hvis det derimot blir spørsmål om å anmelde et forhold i den hensikt at straff blir vurdert av påtalemyndigheten, må det i utgangspunktet foretas en vurdering av den ansvarliges skyld. Etter plan- og bygningsloven er skyldkravet uaktsomhet, etter straffeloven er hovedregelen at overtredelsen må ha vært forsettlig, dvs. med vilje. Skyldvurderingen ved spørsmålet om anmeldelse og straff modereres av reglene om foretaksstraff, hvor kravet om skyld hos den ansvarlige ikke gjelder, se straffeloven kap 3 a. Det er derfor ikke nødvendig å vurdere subjektiv skyld i forhold til et foretaks mulige straffansvar. Dette gjør straffeforfølgingen av ulovligheter begått av foretak mer effektiv.

Rimelighet og samordning - § 116 b

Bestemmelsen trådte i kraft 1.7.1997 og lyder:

”§ 116 b. Rimelighet og samordning

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Ved utferdigelsen av sanksjoner skal det særlig tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen.

Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av bagatellmessig betydning, kan de helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner. Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.”

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten og flere reaksjoner må ikke ramme en overtredelse på en urimelig måte. Ved avgjørelsen av hva som vil være en samlet rimelig reaksjon bør det tas hensyn til graden av skyld hos tiltakshaver/ansvarlig foretak. Relevante momenter vil også være overtredelsens grovhet, og de skadevirkninger den medfører. Likeledes bør det tas hensyn til hvilke fordeler tiltakshaver har oppnådd ved ulovligheten. Momentene må avveies i forhold til det grunnleggende prinsipp om at plan- og bygningslovgivningen skal følges. De sanksjoner som velges må ikke føre til at helhetsresultatet blir urimelig.

Beslutning etter § 116 b annet ledd om å avstå fra å forfølge et ulovlig forhold av bagatellmessig betydning er ikke et enkeltvedtak, og kan følgelig ikke påklages.

Hvem kan sanksjoner rettes mot?

Pålegg/forelegg skal kunne rettes mot «den ansvarlige». Det medfører en utvidelse fra tidligere. Etter lovendringen i 1995 er det adgang til å rette pålegg/forelegg mot tiltakshaver, ansvarlig søker og utførende, prosjekterende, kontrollerende samt den som står for eventuell ulovlig bruk. Sanksjonsreglene korresponderer med reglene om ansvar i plan- og bygningsloven kapittel XVI. I forhold til de ansvarlige foretak tas det utgangspunkt i ansvarsfordelingen i ansvarsoppgaven. I tillegg må ansvaret fremgå av hvordan ansvaret er beskrevet i søknaden om ansvarsrett for det enkelte foretak. Den som har ansvaret for den del av tiltaket hvor ulovligheten finnes, er rett adressat for sanksjonen. Privatrettslige avtaler mellom partene med ansvarsfordeling i strid med ansvarsoppgavene er ikke bindende for plan- og bygningsmyndighetene. Se videre nedenfor under avsnittet om pålegg.

I utgangspunktet skal reaksjoner rettes mot ansvarlige foretak og ikke mot personer. Hvem som skal motta for eksempel et pålegg kan avhenge av om byggearbeidet er i gang eller avsluttet. Reaksjonene vil variere etter hvilket område det enkelte foretak har påtatt seg ansvaret for.

Tiltakshaver vil være adressat for sanksjoner der ansvarlige foretak ikke kan rammes, eller der det er uklart hvem som er ansvarlig. Dette kan være aktuelt der det er prosjektering eller utførelse som ikke dekkes av ansvarsoppgaven, eller der det er begrunnet tvil om hvilke av de ansvarlige foretak som har ansvaret.

Ansvarlig søker er ansvarlig for at søknaden viser at tiltaket er planlagt slik at det tilfredsstillende alle krav i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Ansvarlig prosjekterende kan pålegges å omprosjekttere, eller å foreta nye beregninger der det lovstridige forhold skyldes prosjekteringen. Ansvarlig prosjekterende kan ikke pålegges å foreta rettinger i utført ulovlig arbeid som er i tråd med prosjekteringen.

Ansvarlig samordner vil ikke kunne pålegges å rette eller utføre fysiske arbeider. Det kan bare reageres mot ansvarlig samordner for forhold som har sammenheng med utførelsen av samordningsoppgavene.

Ansvarlig utførende vil i praksis være den mest aktuelle å rette sanksjoner mot i utførelsesfasen. Den utførende vil ikke være forpliktet til å rette forhold som er i henhold til det som er prosjektert og kontrollert.

Ansvarlig kontrollerende har ansvar for at kontrollen blir utført i samsvar med de godkjente kontrollplanene. Kontrolløren kan ikke pålegges å rette feil eller unnlatelser ved selve tiltaket

selv om en ulovlighet ikke ville oppstått, eller fått et begrenset omfang, dersom kontrollen hadde avdekket den. Eventuelle reaksjoner kan være pålegg om ny kontroll, eventuelt uavhengig kontroll, eller reaksjoner mot ansvarsretten, se kapittel 3 nedenfor.

Etter at et tiltak er ferdigstilt og ferdigattest er gitt må pålegg i utgangspunktet rettes mot tiltakets eier, men leietaker eller andre rettighetshavere kan også være adressater for pålegg. Et eksempel på det sistnevnte er ulovlig bruk. Ferdigattest kan også helt eller delvis gjøres om etter forvaltningslovens regler. Slik kan et ansvarlig foretak følges opp i tråd med hensikten bak ansvarsreformen fra 1995. Dette forutsetter at det kan påvises årsakssammenheng mellom det ulovlige forhold og de handlinger eller unnlatelser som det aktuelle ansvarlige foretak har hatt ansvar for.

Skifte av ansvarlig foretak

Ved skifte av ansvarlige foretak vil ikke pålegg i første omgang kunne rettes mot et tidligere ansvarlig foretak dersom ansvaret for det utførte er overtatt. Det er viktig at det utarbeides en grundig dokumentasjon for hvor langt utførelse og kontroll er kommet, eller at det nye ansvarlige foretak påtar seg ansvar for det utførte. Dette bør gjøres før skifte av ansvarlig foretak finner sted.

Hvem er bundet av en sanksjon?

Sanksjoner må rettes mot bestemte fysiske eller juridiske personer og forplikter bare adressatene. Dette innebærer at i de tilfeller det må fattes flere vedtak, for eksempel ved at et pålegg blir fulgt opp av tvangsmulkt etter § 116 a, må begge vedtak rette seg mot samme adressat.

Ved overdragelse av tiltaket går ikke plikten etter et pålegg over på nye eiere. En sanksjon blir ikke uten videre en heftelse på eiendommen og følger ikke denne ved overdragelse. Derimot er det ikke noe i veien for at eieren tinglyser pålegget som en heftelse på eiendommen, slik at den som til enhver tid eier eiendommen er forpliktet.

Den som har fått pålegg etter pbl § 113, blir ikke kvitt forpliktelsen ved å overdra eiendommen. Forpliktelsen hviler fortsatt på overdrageren, jf. Rt. 1991 s. 1219. Høyesterett slo fast at forpliktelsen besto, men tvangsfullbyrdelsen var umulig fordi den tidligere eier ikke hadde disposisjonsrett over bygningen etter overdragelsen.

En godtroende kjøper kan pålegges retting av ulovlige arbeider som er utført før ervervet. Det må imidlertid treffes nye vedtak rettet mot den nye eier.

Nærmere om de enkelte bestemmelsene

Pålegg - § 113

Den generelle bestemmelsen om pålegg er pbl § 113. Et pålegg er utgangspunkt for eventuelle ytterligere reaksjoner. En rekke andre reaksjoner forutsetter at det er gitt et pålegg. At det foreligger alternative hjemler for pålegg er ikke til hinder for å forankre pålegget i § 113.

Bestemmelsen lyder:

”§113. Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 114 er utferdiget.”

Anvendelsesområdet

§ 113 omhandler brudd på plan- og bygningslovgivningen eller vedtak i medhold av denne, jf. § 113 innledningsvis ”forhold i strid med bestemmelser”. Paragrafen omfatter mer enn ulovligheter i forhold til konkrete avgjørelser som påbud, forbud og særlige vilkår i tillatelser og dispensasjoner. Dette er en utvidelse i forhold til tidligere lovgivning. Overtredelser er ikke begrenset til der det foreligger spesielle tillatelser til utført arbeid eller bruk av bygning. Det kan også reageres på ulovlig utføring og plassering av ulike typer arbeid og innretninger. Også unnlatelser av å oppfylle vilkår i en tillatelse, som f.eks. opparbeidelse av uteareal, rammes.

Forhold i strid med kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan kan håndheves med pålegg etter §113. Bestemmelsen gjelder ikke bare der det foreligger brudd på planer med tilhørende bestemmelser ved utførte fysiske tiltak. Arealbruk og andre tiltak i strid med planen kan også rammes, selv om tiltaket ikke er melde- eller søknadspliktig. Dette følger av pbl § 20-6 for kommuneplanens arealdel (”andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen”) og § 31 for reguleringsplaner (”Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen”).

Påleggets innhold

Loven gir adgang til å gi den ansvarlige pålegg om retting av ” forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov”. Ordlyden skal forstås i vid betydning og innebærer en utvidelse av virkeområdet i forhold til tidligere rettstilstand. I tillegg til å omfatte stansing/oppheving og fjerning og retting av utført arbeid (som før lovendringen), vil pålegg også kunne gis for å rette opp unnlatelser og forsømmelser. Bestemmelsen gir eksempelvis grunnlag for å kreve vedlikehold (pbl § 89), opparbeidning, innsending av søknad eller melding, samt pålegg om omprosjektering og ytterligere kontroll eller dokumentasjon.

Er ansvaret delt opp, skal ett av de ansvarlig utførende foretak ha et samordningsansvar, jf. § 98 nr. 3. I det ligger at foretaket skal være plan- og bygningsmyndighetenes adressat i utførelsesfasen. Det er imidlertid bare et ansvarlig utførende foretak som kan pålegges å gjennomføre fysiske endringer.

Ansvarlig kontrollerende foretak kan pålegges å gjennomføre en ny kontroll der det viser seg at kontrollen er mangelfull. At kontrollen har sviktet vil likevel ikke fritta det ansvarlig utførende foretak for sitt ansvar.

I følge pbl § 113 første ledd tredje setning skal adressaten gis frist for oppfyllelse. Fristen skal settes av hensyn til eventuell senere tvangsgjennomføring. Pålegget skal inneholde en rimelig frist som vil variere med påleggets innhold, og det arbeid som må utføres for å oppfylle

pålegget. Hvis fristen har løpt ut uten at forholdet er brakt i orden, kan plan- og bygningsmyndighetene gå til tvangsgjennomføring, via tvangsmulkt, forelegg eller domstolene.

Hvem kan pålegget rettes mot

Pålegget skal som hovedregel rettes mot et ansvarlig foretak. Problemer kan oppstå der det f.eks. er tvil om det er prosjekteringen eller utførelsen som er årsak til at et forhold ikke er lovlig, eller hvem av to utførende foretak som har gjort feil. I slike tilfeller vil pålegg kunne rettes direkte mot tiltakshaver.

Er arbeidet ferdigstilt og ferdigattest utstedt før en ulovlighet oppdages, kan et ansvarlig foretak på visse vilkår være adressat for pålegg, se ovenfor i avsnitt 1.8. Et slikt forhold vil kunne få betydning for senere lokal eller sentral godkjenning for ansvarsrett for det ansvarlige foretak som har forsømt seg.

Pålegg må formuleres som en plikt til å foreta noe eller avstå fra noe på en slik måte at det eventuelt senere kan fullbyrdes.

Saksbehandlingsregler

Pålegg er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven (fvl) § 2. Lovens regler om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse gjelder således for vedtak om pålegg. Når det gjelder varsel, bør man i tillegg til å varsle det ansvarlige foretak også varsle tiltakshaver.

Pålegg kan påklages til overordnet myndighet, jf. pbl § 15. En slik klage vil ikke ha betydning for påleggsfristen, med mindre den gis oppsettende virkning etter fvl § 42. Når man mottar en klage på et pålegg, bør det foretas en vurdering av om det skal gis oppsettende virkning. Er det begrunnet tvil om lovligheten av pålegget, bør utsatt iverksetting besluttes. Det bør imidlertid presiseres overfor adressaten at dette er en foreløpig avgjørelse.

Oppfølging av pålegg som ikke er etterkommet

Et pålegg etter § 113 gir ikke adgang til tvangsfullbyrdelse (etter tvangsfullbyrdeslovens regler) av pålegget i seg selv.

Hvis pålegget ikke etterkommes, må det framtvinges en oppfyllelse - enten gjennom forelegg etter pbl § 114, ved tvangsmulkt etter § 116 a, tvangsfullbyrdelse etter § 115 eller dom.

Politiets bistand ved gjennomføring av pålegg er av spesiell karakter, og faller utenfor reglene i tvangsfullbyrdesloven, se nedenfor under avsnitt 2.2.2.

Dersom det blir nødvendig å følge opp pålegget med et forelegg etter pbl § 114, må vedtaket om pålegg etter § 113 inneholde opplysninger om at det kan bli fulgt opp med et forelegg, og at forelegget kan få virkning som rettskraftig dom. Pålegget blir ikke ugyldig om opplysningene mangler. Det er likevel viktig at denne opplysningen gis, da en ved påleggsfristens utløp kan gå direkte videre med forelegg uten ytterligere varsel. Dersom det ikke er gitt slike opplysninger, må eventuelt forelegg varsles særskilt etter pbl § 114.

Hva skal til for å vedta stoppordre?

Pbl § 113 første ledd gir hjemmel for stoppordre ved ulovlige forhold. I en dom inntatt i Rt. 1976 s. 1376, har Høyesterett sagt at det er nok for å gi stansningspålegg at det - fra myndighetenes side - oppstår alvorlig tvil om de krav som stilles i reglene er oppfylt. Det er

altså ikke nødvendig å konstatere at et arbeid objektivt sett er ulovlig for å kunne kreve det stanset. I slike tilfeller vil det være tiltakshaver eller det aktuelle ansvarlige foretak som må dokumentere lovligheten av tiltaket.

Det kan også gis stoppordre for å bringe ulovlig bruk til opphør. Dersom et pålegg må gis raskt etter at en ulovlighet er oppdaget, kan forhåndsvarsling unnlates eller gis muntlig. I tilfeller der det er helt nødvendig kan pålegget også gis muntlig. Det forutsettes da at det i ettertid blir bekreftet og begrunnet skriftlig.

Formelle og materielle regler er i prinsippet likestilt som ulovligheter. Rent formelle ulovligheter kan derfor også begrunne et stansningspålegg. Hvis vedkommende tiltakshaver ikke har tillatelse til igangsetting, kan kommunen kreve arbeidet stanset, selv om bygget ikke strider mot de materielle bestemmelsene i loven. Forsømt melding for arbeider som krever slik melding kan også begrunne et stansningsvedtak. Tiltakshaver bør likevel få anledning til å søke om tillatelse eller sende inn melding før det kreves eventuell retting eller fjerning. Dersom tiltaket avslås, kan det gis pålegg om retting eller fjerning av tiltaket samtidig med avslaget, vanligvis forutsatt at parten er varslet om at et slikt vedtak vil kunne treffes.

I stansningsvedtak etter § 113 første punktum kan det gis pålegg om retting som er nødvendig for å gjenoppta arbeid eller bruk.

Tvangsgjennomføring av pålegg

Direkte adgang til tvangsgjennomføring

Adgangen til direkte tvangsgjennomføring uten å måtte gå veien om namsretten er opprettholdt i pbl § 113 første ledd annen setning. Vedtak om stans i ulovlige arbeider eller ulovlig bruk kan kommunen selv gjennomføre, eventuelt med hjelp av politiet.

Gjenopprettende tiltak – f.eks. å fjerne noe som er ulovlig oppført, må gjennomføres ved et ordinært pålegg om fjerning. Dette må eventuelt følges opp med tvangsmulkt etter § 116 b eller tvangsgjennomføres ved forelegg etter pbl § 114.

Etter lovendringen av 1995 kan pålegg også gis for å stanse ulovlig arbeid som utføres uten nødvendig samtykke eller tillatelse etter andre bestemmelser i plan- og bygningsloven enn

§ 93. Det samme gjelder arbeid som utføres uten at det er sendt formell melding – se saksbehandlingsforskriften (SAK) § 20. Dette gjelder også for tiltak som i følge SAK §§ 5, 6 og 7 kan utføres uten saksbehandling etter pbl, dersom de er utført i strid med de materielle reglene i plan- og bygningslovgivningen og det ikke er gjort unntak fra slike regler.

Det kan også gripes inn dersom byggerarbeid utføres i strid med gitt tillatelse.

Når det gjelder inngripen overfor ulovlig bruk, gjelder § 113 all type bruk, den er ikke begrenset til bruk i strid med pbl §§ 91a, 93 eller 99 som var tilfelle før lovendringen i 1995.

Hjelp av politiet

Etter § 113 første ledd annet punktum kan plan- og bygningsmyndighetene om nødvendig kreve hjelp av politiet ved gjennomføring av pålegg om stans av arbeidet eller opphør av ulovlig bruk.

Politiet har ingen alminnelig plikt til å gripe inn overfor forhold som finnes i strid med plan- og bygningslovgivningen. Bare der det oppdages forhold som medfører alvorlig forstyrrelser

av den offentlige orden eller stor fare for allmennheten eller enkeltpersoner, kan politiet ha en selvstendig plikt til å gripe inn. Formålet vil i så fall ikke være å håndheve plan- og bygningsloven, men eksempelvis å forhindre skade.

Politiets hjelp etter § 113 kan bl.a. omfatte praktisk hjelp som låsing og plombering av dører og fjerning av personer (dog ikke rene utkastelsesforretninger), og er et eksempel på direkte tvang med grunnlag i et forvaltningsvedtak (pålegg). Anmodning om slik bistand kan være aktuelt der det haster med at arbeid eller bruk opphører. I disse tilfellene er det viktig at vedtakene bygger på sikkert grunnlag.

Tvangsmulkt - § 116 a
Bestemmelsen lyder:

”§ 116 a. Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det.”

Innledning

I § 116 a ble tvangsmulkt innført som en ny type sanksjon. Den er ment å legge et press på tiltakshaver eller de ansvarlige foretak for å få rettet opp ulovlige forhold.

Formålet med tvangsmulkt er å motivere adressaten til å innrette seg lovlig. Vedtaket om tvangsmulkt vil alltid være et betinget vedtak, der tvangsmulkten kan avverges ved å følge et pålegg om å innrette seg lovlig. Adressaten skal alltid ha tilstrekkelig frist til å innrette seg etter pålegget for å bringe det ulovlige forholdet til opphør. Tvangsmulkten har virket etter sin hensikt når den ansvarlige innretter seg slik at mulkten ikke påløper. I motsetning til straff, som er en reaksjon mot en allerede utført ulovlig handling, er tvangsmulkten utferdiget slik at adressaten selv kan forhindre at tvangsmulkt påløper. Det må ikke vedtas tvangsmulkt der det er umulig å oppfylle pålegget. Tvangsmulkten ville i så fall ikke ha annen hensikt enn å fungere som forsøk på straff.

Plikten til å betale tvangsmulkt er ikke avhengig av skyld, men utløses når et objektivt ulovlig forhold opprettholdes etter fristutløpet i pålegget.

Tvangsmulkt tilfaller kommunen også der statlige plan- og bygningsmyndigheter eventuelt har vedtatt tvangsmulkt.

Når kan det fastsettes tvangsmulkt

Tvangsmulkt kan brukes ved alle typer overtredelse av plan- og bygningsloven med underliggende regelverk. Likeledes vil alle typer tiltak som kan påbys eller forbys i pålegg være gjenstand for oppfyllelse ved tvangsmulkt. Det er anledning til å vedta dagmulkt og/eller engangsmulkt. Vedtas det både dagmulkt og engangsbeløp må disse tilpasses hverandre slik at

de til sammen ikke blir urimelige. Å ilegge et høyt engangsbeløp kan være hensiktsmessig der det foreligger en alvorlig overtredelse eller det ulovlige utgjør en fare for helse, miljø og sikkerhet eller det er andre grunner for at forholdet bør rettes snarest mulig. Når tidsmomentet har mindre betydning kan dagmulkt være aktuelt.

Forholdet til vedtak om pålegg

Pbl § 116 a åpner for at vedtak om tvangsmulkt kan treffes samtidig med pålegg etter pbl § 113. Mulkten kan ikke begynne å løpe før fristen i pålegget er ute. Tvangsmulkten forfaller første virkedag etter at fristen er ute. Er det gitt dagmulkt vil denne påløpe fra første dag. Det er uttalt i forarbeidene at adgangen til å vedta tvangsmulkt allerede i pålegget bare bør benyttes helt unntaksvis. Departementet ser ikke grunn til å videreføre dette standpunktet. Bestemmelsens ordlyd gir uttrykk for at det er adgang til å vedta begge deler samtidig. Det kan heller ikke anses å være særskilt inngripende for den private part å få fastsatt samme frist for oppfyllelse av pålegg som tidspunkt for når tvangsmulkt eventuelt vil påløpe. At tvangsmulkten påløper ved utløpet av fristen kan ikke anses å være urimelig. Departementet mener derfor at det kan fastsettes tvangsmulkt samtidig med det tilhørende pålegg.

Hvis plan- og bygningsmyndighetene tar sikte på å treffe vedtak om tvangsmulkt samtidig med pålegget, må adressaten få beskjed om det i varsel etter fvl § 16. Dersom tvangsmulkten først vedtas etter utløpet av fristen i et pålegg, skal det gis et nytt pålegg med en ny frist før tvangsmulkten kan påløpe.

Hvem kan ilegges tvangsmulkt

Som ved pålegg kan vedtak om tvangsmulkt vedtas mot et ansvarlig foretak eller den som har juridisk rådighet over tiltaket. De samme begrensninger som ved pålegg gjelder her. Den som er adressat for tvangsmulkt må være identisk med den som har mottatt pålegg når pålegget er gitt på forhånd.

Saksbehandling

Pålegget behøver ikke gis etter § 113, det kan være gitt med annen hjemmel i plan- og bygningsloven. Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak. Det må gis varsel etter fvl og den tvangsmulkten rettes mot må få anledning til å uttale seg. I vedtaket må det klart framgå hvem som er adressat og gis en frist som gjør det mulig å rette seg etter pålegget.

Vedtak om tvangsmulkt kan påklages. Klagen kan f.eks. gjelde rimeligheten, jf. §116 b første ledd, fristens lengde eller størrelsen på beløpet. Klageorganet har den samme myndighet som i klage på andre vedtak etter plan- og bygningsloven. Pålegget som ligger til grunn for tvangsmulkten vil også kunne prøves prejudisielt dersom det ikke tidligere har vært gjenstand for klage.

Hvis vedtak om tvangsmulkt påklages, vil tvangsmulkt likevel påløpe og forfalle etter påleggsfristen. Dersom klagen gis oppsettende virkning etter forvaltningslovens § 42, vil tvangsmulkten påløpe etter fristen, men beløpet forfaller ikke før klagesaken er endelig forvaltningsmessig avgjort i adressatens disfavør. Tvangsmulkten bortfaller dersom klagen gis medhold.

Forelegg - § 114

Bestemmelsen lyder:

”§ 114. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages.”

2.4.6.1.1 Anvendelsesområdet

Etter § 114 kan manglende etterlevelse av innholdet i pålegg og forbud følges opp med forelegg. Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg ved alle forhold i strid med gjeldende regler eller konkrete vedtak. Forelegg kan få samme rettsvirkninger som en rettskraftig dom, dvs. at forelegget kan tvangsfullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven. Vanligvis må forvaltningen reise sak for domstolene for å få grunnlag for tvangsgjennomføring av et offentlig vedtak, men ved bruk av forelegg er initiativet til å gå til søksmål hos den forelegget er rettet mot. Det er i slike tilfeller den private part som må gå til søksmål innen 30 dager etter forkynnelsen for å forhindre at det etableres tvangsgrunnlag ved forelegg. Det presiseres at i utgangspunktet gjelder et forelegg som en fastsettelsesdom, ikke som en fullbyrdelsesdom. Dette innebærer at namsmyndighetene må fastsette tvangsmidlene for fullbyrdelse av forelegget.

Saksbehandling

Den tidligere adgangen til å gi forelegg uten forutgående pålegg er opphevet. Forelegg vil nå alltid være oppfølging av tidligere gitte pålegg eller forbud, f.eks. etter § 113.

Varslingsregelen i tidligere § 114 fjerde ledd første setning er flyttet til § 113. Samtidig er varslingsregelen i § 114 beholdt for de tilfeller der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegg eller forbud ble gitt. Det må da utstedes nytt varsel. Også fylkesmannen/departementet kan utferdige forelegg.

2.4.6.1.2 Søksmål

Eventuelt søksmål skal anlegges mot den som har utferdiget forelegget. Er det et kommunalt organ, skal vedkommende kommune stå som saksøkt. Det gjelder selv om det underliggende forhold skulle være påklaget og avgjort av fylkesmannen.

Frist for å gå til søksmål mot forelegget

Forelegget er rettskraftig når 30 dager er gått uten at sak er reist for domstolen. Fristen avbrytes ved at stevning er «avgitt til posten» i løpet av fristens siste dag, jf. domstolsloven § 146 første ledd.

2.4.6.1.3 Om forelegg i saker som er brakt inn for Sivilombudsmannen

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke domstolenes virksomhet og unntaket gjelder også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan bringes inn for en domstol. Dersom en sak er tatt opp til nærmere undersøkelse hos ombudsmannen vil det tale for at

plan- og bygningsmyndighetene avventer ombudsmannens behandling av saken før det eventuelt utferdiges forelegg.

Dersom fylkesmannsembetene blir kjent med at en sak er klaget inn for ombudsmannen bør kommunene informeres om dette. Hvis kommunene på tross av at saken er brakt inn for ombudsmannen vurderer å vedta forelegg, bør ombudsmannen informeres.

Tvangsfullbyrdelse - § 115
Bestemmelsen lyder:

”§ 115. Tvangsfullbyrding

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdsloven § 13–14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdsloven § 13–14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter § 107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.”

Bestemmelsens første ledd regulerer plan- og bygningsmyndighetenes rett til fysisk å gjennomføre gitte pålegg uten kjennelse etter tvangsfullbyrdsloven § 13-14.

Bestemmelsen i pbl § 115 annet ledd er uforandret. Plan- og bygningsmyndighetene kan i visse tilfeller gå direkte til namsretten for å få kjennelse for tvangsfullbyrdelse uten først å utferdige forelegg etter § 114. Denne adgangen til umiddelbar tvangsfullbyrdelse gjelder ved farlige forhold og visse andre tilfeller der det ikke er funnet tilstrekkelig grunn til å kreve å gå veien om forelegg.

De tvangsmidler som namsretten kan bestemme i sin kjennelse er enten at plan- og bygningsmyndighetene får rett til å gjennomføre innholdet i pålegget, eller at namsmyndigheten selv skal utføre det, eller en løpende mulkt inntil pålegget blir fulgt av adressaten, jf. tvfbl § 13-14.

Adgangen til direkte tvangsfullbyrdelse av pålegg er begrenset til tilfeller der faren skriver seg fra bygning. Er faren som truer fra en innretning eller et anlegg overhengende, kan myndighetene gripe inn etter sedvanerett eller nødrettslige betraktninger.

Hvis et forelegg ikke blir fulgt, kan plan- bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre på de ansvarliges bekostning etter § 115 første ledd. Denne avgjørelsen kan treffes uten at det er nødvendig med namsrettens kjennelse etter tvfbl § 13-14, og forvaltningslovens regler vil her ikke komme til anvendelse. Det fremgår for øvrig av forarbeidene til bygningsloven at tvangsfullbyrdsloven generelt skal gjelde, jf. Innstilling fra komiteen til

revisjon av bygningsloven, 1960 s. 191. Bygningslovens regler og forutsetninger ble ført videre i plan- og bygningsloven.

Når et slikt arbeid er utført, vil kommunen få et ordinært pengekrav mot den ansvarlige og størrelsen av kravet kan kommunen få avgjort ved namsrettens kjennelse etter tvfbl § 13-14 andre ledd andre setning. Med grunnlag i denne kjennelsen kan kommunen ta utlegg for det aktuelle beløp. Slikt utlegg medfører panterett, jf. tvfbl § 7-1.

I stedet for å vente med å kreve kjennelse for å fastsette beløpet til arbeidet er utført, kan kommunen etter tvfbl § 13-14 andre ledd første setning kreve forhåndskjennelse hvor namsretten vil avgjøre de sannsynlige utgifter som vil påløpe. Kjennelsen gir grunnlag for å begjære utlegg slik at kommunen får panterett før arbeidene settes i gang. Når arbeidene er utført, kan den ansvarlige klage til namsretten over kravet.

En annen løsning enn å la arbeidet utføre på den ansvarliges bekostning, er at plan- og bygningsmyndighetene anmoder om en løpende mulkt fastsatt av namsretten, jf. tvfbl § 13-14 første ledd. Mulkten bør være såpass stor at den blir et effektivt tvangsmiddel og mulkten tilfaller statskassen. Standpunkt til mulkten (ved at utlegg tas for de påløpte summer) må tas hver 8. uke (jf. tvfbl § 13-8).

§ 115 andre ledd har som nevnt gått et skritt videre når det gjelder:

Pålegg som reiser seg av at en midlertidig dispensasjon etter pbl § 7 er tilbakekalt. Pålegg knyttet til bygning og til forhold som frembyr direkte fare, jf. §§ 89-91 (Analogier mht. begrepet «bygning» er ikke anvendbare her pga. vedtakets spesielle stilling).

Påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr. 2 som ikke er utført. Pålegg om å fjerne eller rette skilt mv. etter § 107 som ikke er etterkommet innen fastsatt frist. I disse tilfellene vil et pålegg kunne tvangsfullbyrdes direkte, dvs. uten å gå veien om forelegg i § 114, men det kreves namsrettens kjennelse etter tvfbl § 13-14. Også her blir arbeidet utført på saksøktes bekostning og de samme fremgangsmåter i tvangsfullbyrdelsesloven som er referert ovenfor (under avsnittet om § 115 første ledd) vil være aktuelle.

Situasjonene med denne enklere tvangsgjennomføringen kan sammenfattes i at de lett/ofte vil kunne inntre, forholdene vil vanskelig by på slik tvil at det er rimelig grunn til først å kreve dom eller at innholdet i pålegget er av relativt liten rekkevidde.

I de tilfeller som er nevnt i pbl § 115 annet ledd er pålegget særskilt tvangsgrunnlag etter tvfbl § 4-1 tredje ledd. Det er noe uklart om tvfbl § 4-18 får anvendelse slik at parten må gis ny frist på 14 dager med beskjed om at oversittelse medfører at direkte tvangsfullbyrdelse vil bli begjært. Pbl § 115 annet ledd inneholder ikke noe krav om at fristen skal være ledsaget av beskjed om at pålegget er særskilt tvangsgrunnlag. God forvaltningsskikk kan tilsa at adressaten bør orienteres om dette i pålegget.

Særlig om bestående bygg og andre tiltak

Generelt

Ved bestående bygg menes her bygninger som er ferdigstilte. Til forskjell fra utførelsesfasen er det vanligvis ikke her noe ansvarlig utførende foretak som det kan rettes pålegg mot ved ulovlige forhold. Pålegg må derfor rettes mot eier av (eller annen rettighetshaver til) tiltaket.

Unntak kan tenkes der en ferdigattest blir helt eller delvis omgjort etter forvaltningslovens regler.

For «ulovlig bruk» var § 113 tidligere begrenset til «bygning eller innretning» slik at de fleste utomhusarealer falt utenom. Etter lovendringen gjelder det alle former for ulovlig bruk.

Særlig om pålegg i tilknytning til eksisterende bygning og tiltak.

Pålegg om å rette ulovlige forhold som har oppstått som følge av forsømt vedlikehold skal rettes mot eieren. Det følger av pbl § 89 som ved lovendringen i 1995 understreket at eieren har et selvstendig ansvar for vedlikeholdet overfor plan- og bygningsmyndighetene.

Pålegg om opphør av ulovlig bruk, kan rettes mot brukeren. Eieren er også ansvarlig som utleier og kan også straffes etter pbl § 110 nr. 3 som den som «lar bruke» en bygning. Når arbeidene er avsluttet, vil ikke de ansvarlige foretakene i byggeprosessen normalt ha anledning til å rette ulovligheter. Eventuelle pålegg må derfor i slike tilfelle rettes til rettighetshaver. Rettighetshaver er den som etter avtale eller på annet grunnlag har den privatrettslige rådighet over tiltaket. Dette vil således være eier, bruksrettshaver eller andre som er i en lignende stilling.

Etter § 92 b har plan- og bygningsmyndighetene hjemmel til å foreta kontroll av arealer og tiltak som ikke faller under kontrollreglene i loven. Forutsetningen er at det foreligger en begrunnet mistanke om ulovlige forhold som kan medføre fare eller ulempe, eller det er behov for å vurdere pålegg etter § 89. Etter bestemmelsens tredje ledd kan nødvendige pålegg rettes mot eier.



BERGEN KOMMUNE

Grafisk senter